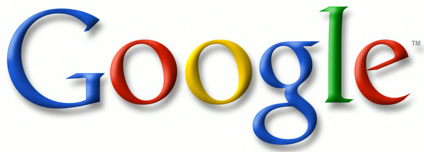

Google



Kritische Vergleichung der Bundesexekutivgewalten im Deutschen Reich und in den Vereinigten Staaten von Amerika

Inaugural-Dissertation

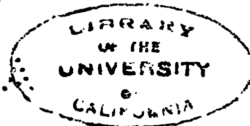
zur Erlangung der Doktorwürde

der Juristischen Fakultät der Großherzoglich Hessischen Ludwigs-Universität zu Gießen

vorgelegt von

Gallus Thomann

geboren in New York.





Borna-Leipzig

Buchdruckerei Robert Noske

1912.

Von der Fakultät genehmigt am 6. Juli 1912.

Referent: Professor Dr. W. van Calker.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Anhang.

Anhang zum ersten Teil.

Anhang zum zweiten Teil.

Literaturverzeichnis.

American Review of Reviews, The. Nr. 5. New York 1911.

Annalen des Deutschen Reichs. Herausgegeben von Hirth und anderen. Bd. 15. Berlin und Leipzig 1882.

Anschütz, G., Deutsches Staatsrecht. In v. Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie der Rechtswissenschaft Bd. 2 S. 451—635. Berlin und Leipzig 1903/04.

Anschütz, G., Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt usw. Tübingen und Leipzig 1901.

Apel, E., Die landesherrliche Gewalt des Kaisers in Elsaß-Lothringen. Diss. Greifswald 1895.

Archiv für öffentliches Recht. Herausgegeben von Laband, Störk und anderen. Bd. 5, 6, 8, 11, 18. Freiburg und Leipzig 1890, 1891, 1893, 1896, 1903.

Bagehot, W., The English Constitution and other political Essays. New York 1895.

Baker, A., Annotated Constitution of the United States. Chicago 1891.

Bancroft, G., History of the United States of America. 6 Bde. New York 1886.

Benton, Th., Thirty years view or a history of the working of the American Government for thirty years: 1820—1850. 2 Bde. New York 1893.

Binding, K., Die rechtliche Stellung des Deutschen Kaisers im heutigen Deutschen Reich. (Rede.) Dresden 1898.

Black, H., Handbook of American constitutional law. St. Paul 1897. (Hornbook Series.)

Blaine, J., Twenty years of Congress from Lincoln to Garfield. 2 Bde. Norwich 1884—1886.

Bornhak, C., Die verfassungsrechtliche Stellung des Deutschen Kaisertums. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 8. Freiburg und Leipzig 1893.

Brie, S., Theorie der Staatenverbindungen. Stuttgart 1886.

Bryce, J., The American Commonwealth. 2 Bde. London und New York. 1. Ausg. 1888, letzte Ausg. 1911.[1])

Buß, F., Vergleichendes Bundesstaatsrecht von Nordamerika, Deutschland und der Schweiz. Nur erschienen Bd. 1: Das Bundesstaatsrecht der Vereinigten Staaten von Nordamerika. Karlsruhe 1844.

van Calker, W., Die staatlichen Herrschaftsformen. Im Handbuch der Politik, herausgegeben von Laband, Wach und anderen, Bd. 1 u. 2. Leipzig und Berlin 1912.

---

[1]) Wegen der größeren Verbreitung der Erstausgabe in europäischen Bibliotheken gegenüber allen späteren und besonders der letzten Ausgabe wird Bryce sowohl nach der ersten als nach der neuesten Ausgabe zitiert.

van Calker, W., Referat über G. Anschütz' „Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt". Separatabdruck aus der Kritischen Vierteljahrsschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft. Tübingen und Leipzig 1904.

Chambrun, P., Le Pouvoir éxécutif aux Etats-Unis. Paris 1896.

Cooley, Th., The general principles of constitutional law in the United States of America. Boston 1898.

Cox, S., Three Decades of Federal legislation. Providence 1888.

Curti, Th., Die Resultate des Schweizer Referendums. Bern 1911.

Dernburg, H., Pandekten. 3 Bde. Berlin 1902.

Dougherty, H., The electoral system of the United States. New York und London 1906.

Elson, H., History of the United States of America. New York 1904.

Federalist, The., A. Commentary on the constitution of the United States being a collection of essays written in support etc. (Ausgabe von Lodge.) New York und London 1902.

Fick, J. Chr., Welche Folgen hat die Unabhängigkeit Amerikas auf Europa, und was haben wir jetzt zu tun, um die Folgen, welche daraus entstehen, besonders für Deutschland, minder schädlich zu machen? Erlangen 1819.

Finley, J., und **Sanderson, J.,** The American Executive and Executive methods. Am. State Ser. New York 1904—1908.

Fischer, R., Das Recht des Deutschen Kaisers. Berlin 1895.

Foster, J., A Century of American diplomacy. Boston und New York 1901.

Foster, R., Commentaries on the constitution of the United States. Boston 1895.

Freund, E., Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika. Bd. 12 des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Tübingen 1911.

Fur, L. le, Etat fédéral et confédération d'Etats. Paris 1896. Deutsche Übersetzung von P. Posener in 2 Bänden. Bd. 1. Breslau 1902.

Gareis, K., Allgemeines Staatsrecht. In Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts Bd. 1. Tübingen 1883.

Goodnow, F., The principles of the administrative law of the United States. New York und London 1905.

Graßmann, J., Das Recht der Regentschaft in Preußen und im Deutschen Reich. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 6. Freiburg und Leipzig 1891.

Graßmann, J., Der Reichskanzler und das preußische Staatsministerium. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 9. Freiburg und Leipzig 1896.

Hamilton, A., s. Federalist.

Handbuch der Politik. Herausgegeben von Laband, Wach und anderen. 2 Bde. Bd. 1. Berlin und Leipzig 1912.

Hart, A., Actual Government as applied under American conditions. New York, London, Bombay 1903.

Hatschek, J., Englisches Staatsrecht. 2 Bde. Tübingen 1905/06.

Hänel, A., Die organisatorische Entwicklung der Deutschen Reichsverfassung. Leipzig 1880.

Hänel, A., Das Gesetz im formellen und materiellen Sinn. Leipzig 1888.

Hänel, A., Das Kaisertum. (Rede.) Kiel 1892.

Heimberger, J., Das landesherrliche Abolitionsrecht. Leipzig 1901.

Heinzen, C. (Übersetzer anonym), What is real democracy? Indianapolis 1871.

v. Held, J., Das Kaisertum als Rechtsbegriff. Würzburg 1879.

Hensel, P., Die Stellung des Reichskanzlers nach dem Staatsrecht des Deutschen Reichs. In den Annalen des Deutschen Reichs Bd. 15. Berlin und Leipzig 1882.
Hertramph, H., Die Stellung des Deutschen Kaisers zur Reichsgesetzgebung. Diss. Breslau 1905.
Hiersemenzel, E., Die Verfassung des Norddeutschen Bundes. Berlin 1867.
Hildreth, R., The history of the United States of America. 6 Bde. New York 1882.
v. Holst, H. (Übersetzt von Lalor und Mason), The constitutional and political history of the United States. 8 Bde. Chicago 1877—1892.
Hue de Grais,[1]) Handbuch der Verfassung und Verwaltung. Berlin 1910.
Jay, J., s. Federalist.
Jellinek, G., Die Lehre von den Staatenverbindungen. Wien 1882.
Jellinek, G., Gesetz und Verordnung. Freiburg 1887.
Jellinek, G., Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte. In den Staats- und völkerrechtlichen Abhandlungen Bd. 1. Leipzig 1904.
Jung, K., Wahl und rechtliche Stellung des Präsidenten der Republik in Frankreich, der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Nordamerika. Diss. Erlangen 1907.
Kent, J., Commentaries on American law. Boston 1896.
Kieschke, W., Die Vertagung, Schließung und Auflösung des Deutschen Reichstags. Berlin 1907.
Klein, G., Teoria dei tre poteri nel diritto constituzionale del Nord-Amerika. Florenz 1909. (Bis jetzt nur Bd. 1.)
Kolbow, F., Das Veto des Deutschen Kaisers. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 5. Freiburg und Leipzig 1890.
Laband, P., Artikel „Kaiser". In Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts Bd. 2. Freiburg 1890.
Laband, P., Das Deutsche Kaisertum. (Rede.) Straßburg 1896.
Laband, P., Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. 4 Bde. 5. Aufl. Tübingen 1911. (Bd. 3 u. 4 noch 4. Aufl. 1901.)
Laboulaye, E., Histoire des Etats-Unis. 3 Bde. Paris 1870.
Lackmann, O., Das Kaisertum in den Verfassungen des Deutschen Reichs v. 28. 3. 1849 und 16. 4. 1871. Diss. Bonn 1903.
Lewis, A., A compilation of the messages and speeches of Th. Roosevelt 1901—1905. 2 Bde. Bureau of National Litterature and Art. 1906. (Fortsetzung von Richardson.)
Lockwood, H., The abolition of the Presidency. New York 1884.
Lowell, L., The Referendum in Operation in the United States. In Quarterly Review. N. 427. London 1911.
Madison, Th., s. Federalist.
Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts. Bd. 1. Tübingen 1883.
Mayer, O., Republikanischer und monarchischer Bundesstaat. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 18. Freiburg und Leipzig 1903.
Meyer, G., Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 6. Aufl. von Anschütz. Leipzig 1905.
Mohl, R., Das Bundesstaatsrecht der Vereinigten Staaten von Nordamerika. Nur erschienen Bd. 1: Verfassungsrecht. Stuttgart und Tübingen 1824.
Moll, E., Der Bundesstaatsbegriff in den Vereinigten Staaten von Amerika von ihrer Unabhängigkeit bis zum Kompromiß von 1850. Zürich 1905.
Moore, H., The Referendum in Operation in Australia. In Quarterly Review No. 427. London 1911.

[1]) Vorname nicht erfindlich.

New York Herald, The. New York 1897 und 1911.

Oechsli, W., The Referendum in Operation in Switzerland. In Quarterly Review No. 427. London 1911.

Pomeroy, J., An introduction to the constitutional law of the United States. Indianapolis und Kansas City 1888.

Posener, P., s. bei L. le Fur.

Preußische Jahrbücher, herausgegeben von Delbrück. Nr. 103. Berlin 1901. Quarterly Review, The. No. 427. London 1911.

v. Raumer, F., Die Vereinigten Staaten von Nordamerika. 2 Bde. Leipzig 1845.

Recht, Das. Herausgegeben von H. T. Soergel. Jahrg. 1912. Bd. 16. Nr. 12.

Rentner, A., Die Verfassung für die Vereinigten Staaten von Amerika. (Übersetzt und erläutert). Tübingen und Leipzig 1901.

Resch, P., Das Völkerrecht der heutigen Staaten europäischer Gesittung. Graz und Leipzig 1890.

v. Rhein, O., Das Recht des Kaisers zu Initiativanträgen im Bundesrat. Diss. Erlangen 1897.

Rhodes, J., History of the United States. 7 Bde. New York 1906—1910.

Richardson, J. (by Order of Congreß), A compilation of the messages and papers of the presidents. 11 Bde. Bureau of National Literature and Art. 1907.

Rosenberg, W., Die juristische Natur des deutschen Kaisertums. In den preußischen Jahrbüchern Nr. 103 Heft 2. Berlin 1901.

v. Rönne, L., Das Staatsrecht der preußischen Monarchie. Bd. 1 u. 2 in 5. Aufl. von Zorn, Leipzig 1899 und 1906; Bd. 3 u. 4 4. Aufl., Leipzig 1883/84.

Ruben, A., Die Stellung des Reichsoberhaupts nach der Frankfurter Reichsverfassung v. 28. 3. 1849 unter Berücksichtigung der jetzigen Reichsverfassung. Diss. Marburg 1901.

Rüttimann,[1] Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz. 2 Bde. Zürich 1867—1876.

Scheins, B., Deutsches Kaisertum und preußisches Königstum. Diss. Leipzig 1908.

Schlief, E., Die Verfassung der nordamerikanischen Union. Leipzig 1880.

Schurz, C., Reminiscences. 3 Bde. New York 1907/08.

Schwartz, E., Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat v. 31. 1. 1850 (Kommentar). Breslau 1898.

v. Seydel, M., Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich. Freiburg und Leipzig 1897.

v. Seydel, M., Staatsrechtliche und politische Abhandlungen. Neue Folge, herausgegeben von Krazeisen. Tübingen und Leipzig 1902.

Sherman, J., Recollections of forty years in the House, Senate and Cabinet. 2 Bde. New York, Chicago, London, Berlin 1895.

Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen. Herausgegeben von Jellinek und Anschütz. Bd. 1. Leipzig 1904.

Stanwood, E., A history of the presidency. Boston und New York 1898.

Steinbach, R., Die rechtliche Stellung des Deutschen Kaisers verglichen mit der des Präsidenten der Vereinigten Staaten. Leipzig 1903.

Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Bd. 2. Freiburg 1890.

Stiger, Zur amerikanischen Präsidentenwahl v. 7. 11. 1876, Zürich 1877.

---

[1]) Vorname nicht erfindlich.

[2]) Wird aus denselben Gründen wie oben Bryce nach beiden Ausgaben zitiert.

Story, J., Commentaries on the constitution of the United States. 1. Ausg. 3 Bde., Boston und Cambridge 1833; 5. Ausg. von Bigelow 2 Bde. Boston 1891.*)

Teeklenburg A., Allgemeine Würdigung der Herrschaftsformen. Im Handbuch der Politik 2 Bde. Bd. 1. Berlin und Leipzig 1912.

Tocqueville, A. de, De la démocratie en Amérique. 2 Bde. Paris 1850.

Tophoff, H., Die Rechte des Deutschen Kaisers. Stuttgart und Wien 1902.

Triepel, H., Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht. Bd. 1 von Quellensammlungen zum Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht (1901). Leipzig 1907.

Walther, L., Grundlegende Erörterungen zur rechtlichen Stellung der republikanischen Staatsoberhäupter. Diss. Breslau 1907.

Wharton, F., A Digest of the international law of the United States. 3 Bde. Washington 1887.

v. **Wilamowitz-Moellendorf, U.,** Staat und Gesellschaft der Griechen. In Kultur der Gegenwart Teil 2 Abt. 4, 1. Berlin und Leipzig 1910.

Zorn, s. unter v. Rönne.

Einleitung.

§ 1.

Mit dem Inkrafttreten der Verfassung der Vereinigten Staaten v. 17. 5. 1787[1]) trat zum erstenmal in der Geschichte diejenige Art der Staatenverbindung ins Leben, die von der Wissenschaft als Bundesstaat bezeichnet worden ist.[2])

Schon die amerikanischen Staatsmänner des ausgehenden achtzehnten Jahrhunderts hatten den prinzipiellen Unterschied zwischen ihrer Schöpfung und allen bisherigen bekannten Formen der Staatenverbindungen, besonders den Gegensatz zu den damals bestehenden staatenbundlichen Organisationen der Niederlande und der Schweiz, scharf erkannt.[3])

---

[1]) Die Ratifizierung seitens des neunten Einzelstaates, mit welcher die Verfassung wirksam werden sollte (Art. VII U. S. V.), fand am 21. 6. 1788 durch New Hampshire statt. Dieses Datum ist also der Geburtstag der Union. Der letzte ratifizierende Staat ist Rhode Island (29. 5. 1790).

[2]) Erst in unseren Tagen ist nachzuweisen gesucht und auch tatsächlich nachgewiesen worden, in wessen Mannes genialem Geiste zuerst der bundesstaatliche Gedanke, jene bedeutende Entdeckung der modernen Staatsrechtswissenschaft, entstanden sei. Taylor in seinem geistreichen Buch „The Origin and growth of the am. constitution" (Boston und New York 1911) hat auf Grund unumstößlichen urkundlichen Materials nachgewiesen, daß Pelatiah Webster, Großkaufmann und Privatgelehrter, in seiner bisher unbeachteten Schrift („A Dissertation on the political union and constitution of the 13 U. S. of North America", Philadelphia 1783, abgedr. bei Taylor S. 526 ff.) als Erster das neue System der Staatenverbindung bis in alle Einzelheiten aufgestellt hat, auf Grund dessen der amerikanische Bundesstaat von 1787 geschaffen wurde. Denn auf Websters Abhandlung beruhen unzweifelhaft die Verfassungsentwürfe Hamiltons, Pinckneys und Madisons, die die Grundlage der Verfassung bilden. — Die getrennt arbeitenden drei genannten Staatsmänner nehmen in gleicher Weise den bundesstaatlichen Gedanken zur Basis ihrer Entwürfe, und alle Wahrscheinlichkeit spricht dafür, daß sie aus Webster diese Ideen schöpften; — auf alle Fälle ist dies wahrscheinlicher als das bisher angenommene „Wunder", daß drei Männer fast zu gleicher Zeit dieselben originellen Gedanken gehabt hätten (Taylor a. a. O. Kap. 1 S. 1 ff., Kap. 2 S. 18 ff., Kap. 6 S. 139 ff.).

[3]) Bancroft, History of the United States of America, New York 1886, Bd. 6 S. 211 u. 326; ferner Hamilton und Madison im Federalist

Das neunzehnte Jahrhundert sah alsdann die Errichtung zweier weiterer Staatenverbindungen auf bundesstaatlicher Grundlage, und zwar die der Schweiz, welche durch die Verfassung v. 12. 9. 1848 bezw. v. 29. 5. 1874 den Charakter des Bundesstaats annahm, und die des neuen Deutschen Reiches, welches sich durch das revidierte Grundgesetz v. 16. 4. 1871 als Bundesstaat konstituierte. Die genannten drei Staaten verkörpern heute vor allen den bundesstaatlichen Begriff[1]) und dienten zum großen Teil den übrigen in besagter Form organisierten Staatenverbindungen als Muster.

Durch die prinzipielle Gleichheit der Grundlage, verbunden mit vielen Ähnlichkeiten in den Einzelheiten der inneren Organisation, wird ein rechtlicher Vergleich dieser drei Bundesstaaten

---

Nr. 20 S. 115ff. Die Parallele, die man zu den griechischen Bünden ziehen zu können meinte, vor allem dem ätolischen Bunde (den Hamilton Nr. 9 Federalist S. 50ff. fast für einen Bundesstaat zu halten scheint), entspringen der Unkenntnis über jene Institute. Die Quelle Hamiltons für seine griechischen Parallelen war Mably, Observations sur l'histoire de Grèce; s. R. Foster, Commentaries on the Const. of the U. S., Boston 1875, Bd. 1 S. 28 Nr. 4. Um die Unmöglichkeit des Vergleiches zwischen dem modernen Bundesstaat und den griechischen Bunden zu erkennen, vgl. man besonders die über das Wesen der letzteren bei Le Fur, Etat fédéral et confédération d'Etats, Paris 1896, S. 18ff. gut zusammengestellten rechtlichen Merkmale der letzteren (in der deutschen Auflage von Posener, Breslau 1902, Bd. 1 S. 15ff. Über diese deutsche Übersetzung und Bearbeitung vgl. Kritik O. Mayers im Arch. f. öff. R. Bd. 18 S. 273f.). — Über die griechischen Bünde vgl. ferner im allgemeinen Wilamowitz-Moellendorf, Staat und Gesellschaft der Griechen, in Kultur der Gegenwart Teil II Abt. IV, 1, Berlin und Leipzig (Teubner) 1910. — Auch ist Brie, Theorie der Staatenverbindungen, Stuttgart 1886, S. 99 u. 118, nicht zuzugeben, daß schon das alte Deutsche Reich ein Bundesstaat gewesen sei. Vgl. Jellinek, Die Lehre von den Staatenverbindungen, Wien 1882, S. 142ff., der vor allem richtig betont, daß der Begriff des Bundesstaats das moderne Staatsleben und seine Begriffe zur Voraussetzung hat. Es muß also einem Amerikaner der Ruhm bleiben, diese Staatsform entdeckt zu haben, und den Vereinigten Staaten der Ruhm, diese Staatsform zuerst realisiert zu haben. Das alte Deutsche Reich war ein zerfallender Feudalstaat, und die Ähnlichkeit eines solchen mit einem Bundesstaate ist allerdings nicht zu leugnen (s. die glänzenden Ausführungen Hamiltons im Federalist Nr. 17 S. 100ff., Nr. 19 S. 108ff.).

[1]) s. Brie a. a. O. S. 98. Die Rechtsnatur des Deutschen Reiches als Bundesstaat ist heute fast unbestritten (Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. 1, Tübingen 1911, §§ 7ff. S. 55ff.). Sie wird nur noch von wenigen Schriftstellern, deren bedeutendster Seydel ist, geleugnet; andere s. bei G. Meyer-Anschütz, Lehrb. des deutschen Staatsrechts, Leipzig 1905, S. 202 N. 2 und Brie a. a. O. N. 5 zit. Übrigens dürfte auch noch O. Mayer, Republikanischer und monarchischer Bundesstaat (Arch. f. öff. R. Bd. 18 S. 377ff.) zu diesen gezählt werden, da seine Konstruktion des monarchischen Bundesstaats nicht mehr unter diesen Begriff im bisherigen Sinne zu fallen scheint.

entweder im ganzen oder in bezug auf einzelne Institute und Organe nahe gelegt: eine Methode, deren Vorteil nicht nur für das tiefere Erfassen des bundesstaatlichen Problems an sich,[1]) sondern auch zwecks Prüfung der praktischen Frage nach der zweckmäßigsten Organisation des einzelnen neu zu schaffenden Bundesstaates nicht zu verkennen ist; und die Notwendigkeit einer klaren Erkenntnis gerade in bezug auf den letzteren Punkt wird durch die dauernd wachsende Zahl bundesstaatlicher Gebilde klar, deren große Vermehrung die Behauptung, daß der Bundesstaat die Staatsform der Zukunft sei, als wohl begründet erscheinen läßt.[2])

Trotz dieses unbestreitbaren Bedürfnisses nach klarer Erkenntnis des bundesstaatlichen Prinzips sowohl in theoretischer als auch praktischer Beziehung und trotz der greifbaren Vorteile, die die vergleichende Methode zu gewähren geeignet erscheint, ist erst ein umfassendes Werk dieser Art geschrieben worden, und zwar befaßt sich dieses mit der Organisation der Vereinigten Staaten im Vergleich mit der der Schweiz.[3])

Wenn nun auch ohne Zweifel die genannten Staatswesen — Schweiz und Vereinigte Staaten — wegen ihrer Übereinstimmung in wichtigen grundlegenden Punkten — besonders in den Grundsätzen der Volkssouveränität und der Wählbarkeit aller Organe — zu einer Vergleichung besonders geeignet er-

[1]) Von diesem Problem gilt noch heute, was R. Mohl im Jahre 1824 schrieb: der (sc. für den Staatsmann) verwickeltste und schwierigste Punkt seiner Wissenschaft (s. R. Mohl, Das Bundesstaatsrecht der Verein. Staaten, Tübingen und Stuttgart 1824, S. VI).

[2]) s. O. Mayer a. a. O. S. 337. Le Fur a. a. O. S. 713 stellt zahlenmäßig fest, daß heute schon: un territoire trois ou quatre fois grand comme l'Europe, bundesstaatlich organisiert ist.

[3]) Rüttimann, Das nordamerikan. Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz, Zürich 1867—1876. Le Fur, Etat fédéral et confédération d'Etat, Paris 1896 (in deutscher Ausgabe von Posener „Bundesstaat und Staatenbund" 2 Bände Bd. 1, Breslau 1902), ist eine teils zusammenstellende, teils systematische, aber keine eigentlich vergleichende Arbeit. Endlich ist noch zu erwähnen, das unvollendete Werk von F. Buß, Vergleichendes Bundesstaatsrecht von Nordamerika, Teutschland und der Schweiz, Karlsruhe 1844 (also noch zur Zeit des Deutschen Bundes). Übrigens ist nur Bd. 1 Das Bundesstaatsrecht der Verein. Staaten von Nordamerika", Karlsruhe 1844 erschienen (eine freie Übersetzung des Storyschen Kommentars). In Bd. II Abt. 3 u. 4 wollte Buß auf Grund der vorangeschickten Systematik der drei Bundesrechte die Vergleichung anstellen (s. Vorrede S. XXVI). Dieser Teil ist, wie gesagt, nicht erschienen. Was die Bundesexekutivgewalten im besonderen betrifft, so ist eine Nebeneinanderstellung der kaiserlichen und präsidentiellen Rechte im Deutschen Reich bezw. in den Verein. Staaten erfolgt durch R. Steinbach, Die rechtliche Stellung des Deutschen Kaisers verglichen mit der des Präsidenten der Verein. Staaten von Amerika, Leipzig 1903.

scheinen, so läßt sich doch nicht verkennen, daß, was einzelne Organe und Institutionen betrifft, die Einrichtungen des Deutschen Reiches im Verhältnis zu den entsprechenden eines der beiden anderen Bundesstaaten besonders wichtige Vergleichspunkte und Analogien darbieten. Während z. B. die Organisation der ausführenden Gewalt in der Schweiz und den Vereinigten Staaten eine so verschiedene ist, daß eine fruchtbare Vergleichung unmöglich erscheint,[1]) stehen die entsprechenden Organe und Einrichtungen des Deutschen Reiches denen der Vereinigten Staaten so nahe, daß — abgesehen von den wertvollen Vergleichungspunkten — selbst die bestehenden Unterschiede nur dazu dienen können, die rechtliche Stellung, das rechtliche Wesen und die Kompetenzen der Exekutive in jedem der beiden Staaten um so plastischer hervortreten zu lassen.

Ferner muß es gerade für die deutschen Reichsbürger doppelt interessant sein, ihre Exekutivgewalt mit der desjenigen Landes verglichen zu sehen,[2]) das — von der Zeit, da der Erlanger Professor J. Christ. Fick[3]) in einer kleinen wissenschaftlichen Abhandlung nachweisen wollte, daß die amerikanische Verfassung zur Einführung ähnlicher in Deutschland geradezu zwinge, und da der Deutsche R. Mohl als Erster der Welt eine Systematik des amerikanischen Staatsrechts gab,[4]) bis zur Errichtung des Deutschen Reiches — stets als eine Art erstrebenswerten Vorbilds gedient hat.[5]) Sie werden alsdann erstaunt sein zu sehen, in wie vielen Punkten die jetzige Organisation der deutschen

---

[1]) Dies wird schon aus den betreffenden Abschnitten bei Rüttimann ersichtlich, z. B. Bd. 1 §§ 213f. S. 251ff.

[2]) s. auch Schlief, Die Verfassung der nordamerikan. Union, Leipzig 1880, S. VIIIff.

[3]) „Welche Folgen hat die Unabhängigkeit Amerikas auf Europa, und was haben wir jetzt zu tun, um die Folgen, welche daraus entstehen, besonders für Deutschland, minder schädlich zu machen?“ von D. J. Christ. Fick, Erlangen 1819, bes. S. 21f.

[4]) R. Mohl, Das Bundesstaatsrecht der Verein. Staaten, Tübingen und Stuttgart 1824. Er ist tatsächlich der erste, der diesen Versuch machte, denn Hamilton, Madison und Jay geben in ihrem Federalist zwar viel an klaren und geistreichen Gedanken über den neuen Bundesstaat, aber schon die Form der Polemik schließt eine wissenschaftlich umfassende Systematik aus. Dies erkannte auch Mohl selbst (a. a. O. S. XI); s. ferner von Seydel, Verfassungsgeschichte der Verein. Staaten von Amerika, IV. Abhandlung in staatsrechtlichen und politischen Abhandlungen, herausgegeben von Krazeisen, Tübingen u. Leipzig 1902, S. 37ff. Eine wertvolle Erläuterung und Wertung des Federalist s. bei Mohl, Der Bundesstaatsbegriff usw., Zürich 1905, Kap. 7 u. 8 S. 58—87.

[5]) Becker, Die hundertjährige Republik, Augsburg 1876, S. IIff. meint, vielleicht nicht zu Unrecht, daß die amerikanische Staatsform nicht nur geschätzt, sondern weit überschätzt worden sei.

Exekutive der amerikanischen ähnelt und befriedigt, in wie vielen sie der letzteren gegenüber als die vorteilhaftere erscheint. Eine solche rechtliche und kritische Vergleichung ist der Zweck der vorliegenden Arbeit.

In keinem der beiden in Betracht zu ziehenden Staaten ist die Exekutivgewalt in ihrer Gesamtheit einem einzelnen höchsten Organ anvertraut, sondern im Reich ist dem Kaiser der Bundesrat, in den Vereinigten Staaten dem Präsidenten der Senat als Mitwirkender bei der Ausübung der ausführenden Gewalt beigegeben. Jedoch liegt der Schwerpunkt der besagten Gewalt so sehr beim Kaiser[1]) bezw. beim Präsidenten, daß man diese sehr wohl als die Träger der Bundesexekutivgewalt bezeichnen kann; auf ihre Person muß sich also die gegenwärtige Skizze konzentrieren, ohne natürlich die übrigen höchsten Faktoren bei der Ausübung der Exekutivgewalt unberücksichtigt zu lassen. Auch werden die zur Durchführung der Rechte und Pflichten der Exekutivgewalt eingesetzten wichtigsten obersten Behörden in ihrem Wesen und in ihrer Tätigkeit gewürdigt werden.

---

[1]) Der Kaiser, der nicht Delegatar des Bundesrats bezw. der verbündeten Regierungen, sondern ein unmittelbares Reichsorgan ist (s. G. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 441 N. 8), ist als solches ohne Zweifel ein exekutives Organ, und zwar durch die Rechte, die ihm Verfassung und viele Gesetze gewähren, im Verhältnis zum Bundesrat das wichtigste; s. auch Hänel, Organisatorische Entwicklung der RV., Leipzig 1880, S. 36f. u. 56.

Erster Teil.

Die Repräsentanten der Bundesexekutivgewalt.

§ 2.

Die geschichtliche Entstehung der Bundesexekutivgewalt.

Ein großer nationaler Krieg bezw. die in diesem gewonnenen Erfahrungen sind sowohl für die deutschen Einzelstaaten als auch für die 13 Kolonien Nordamerikas der unmittelbare Anlaß zur staatlichen Einigung gewesen. Hier wie auch dort hatte schon vor der Zusammenfassung zum Bundesstaat ein gemeinsames politisches Band die einzelnen Gemeinwesen umschlungen; und zwar war es in beiden Fällen die Form des Staatenbundes gewesen,[1]) in der sich die einzelnen Glieder zu einem größeren Ganzen zu einen versucht hatten. Während der Zeit ihres Bestehens[2]) hatte diese Art der Staatenverbindung in beiden Ländern ihre völlige Unzulänglichkeit bewiesen. Der Bundestag bezw. der Kongreß der Föderation, das einzige sowohl exekutive als auch legislative Organ des betreffenden Bundes, war im Grunde nichts anderes als ein völkerrechtlicher Gesandtenkongreß, der eine gedeihliche Wirksamkeit nicht entfalten konnte, da er

---

[1]) Der Nordd. Bund kann als bloßes Durchgangsstadium und Vorstufe zum Deutschen Reich aus der Betrachtung ausscheiden.

[2]) Der Deutsche Bund bestand von 1815 bis 1866, die Konföderation von 1777 (1781) bis 1788. Der Deutsche Bund beruhte auf der deutschen Bundesakte v. 8. 6. 1815 und der Wiener Schlußakte v. 15. 5. 1820 (abgedr. bei H. A. Zachariä, Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart Bd. 1 S. 2ff. und 15ff., und bei G. v. Meyer, Corpus iuris confederationis germanicae Bd. 2 S. 1ff. u. 101ff.). Die amerikanische Konföderation v. 15. 9. 1777, ratifiziert am 9. 7. 1778, zuletzt Maryland am 1. 3. 1781 (abgedr. bei Richardson, Papers and Messages of the Presidents Bd. 1, S. 9ff., Bureau of National Litterature and Art. 1907; ferner bei Bryce, The American Commonwealth, New York u. London, 1. Ausg. 1888, neue Ausg. 1911, Bd. 1 alte Ausg. S. 688ff., neue Ausg. S. 700ff.; ferner Baker, Annotated Constitution, Chicago 1891, S. LIXff. und an anderen Orten). Alle vorgenannten Dokumente sind Völkerrechtsverträge.

rechtlich durch seine enge Kompetenz und seinen schwerfälligen Mechanismus behindert war, den Gehorsam der Regierungen und des Volkes nicht erzwingen konnte und infolgedessen bei beiden nur in geringem Ansehen stand.[1])

Der erwähnte Mangel an Ansehen und Achtung entsprang jedoch nicht allein der rechtlichen Machtlosigkeit des Zentralorgans, sondern beruhte zum großen Teil auf der Wirksamkeit des allgemeinen Erfahrungssatzes, daß — ganz unabhängig von dem Maße der gewährten rechtlichen Machtfülle — einer Versammlung nie die Sicherheit und Überlegenheit des Handelns eigentümlich ist und niemals die Achtung entgegengebracht wird wie einer mit Rechtsmacht im Staate ausgestatteten Einzelperson.[2]) Da nun besonders die Exekutivgewalt, die am häufigsten mit dem Volk und den Einzelregierungen in Berührung kommt und die dem Ausland gegenüber die Gesamtheit vertritt, um

---

[1]) Über die Machtstellung des Kontinentalkongresses vor und nach Bildung einer offiziellen Konföderation während des Unabhängigkeitskrieges und die Faktoren, worauf diese Macht beruhte, vgl. Moll, Der Bundesstaatsbegriff usw., Zürich 1905, S. 14ff. Daselbst auch reichhaltige Zitate aus zeitgenössischen Schriften der Staatsmänner. — Der Federalkongreß erklärte selbst mit großer Offenheit wiederholt seine eigene Machtlosigkeit, besonders was die Finanzgewalt (Bancroft, History of the U. S., New York 1886, Bd. 6 S. 185ff.; v. Raumer, Die Vereinigten Staaten von Nordamerika, Leipzig 1845, Bd. 1 S. 126ff.) und das Auswärtige betraf (J. Foster, A century of American Diplomacy S. 103). Überhaupt war es ja die finanzielle Not, d. h. die wirtschaftliche Lage, die den Anstoß zur Schaffung der bundesstaatlichen Verfassung gab. So gelangte auch P. Webster, der Großkaufmann und dilettantische Nationalökonom, auf Grund seiner Erkenntnis, daß dem Bund das unmittelbare Besteuerungsrecht gegeben werden müsse, zu allen seinen weiteren Folgerungen betreffend eine neue Bundesorganisation und schuf auf diese Weise, vom Finanziellen ausgehend, das erste System der später technisch als Bundesstaat bezeichneten Form der Staatenverbindung; und so trat ferner die Philadelphia-Konvention unter dem Druck dieser finanziellen und merkantilen Nöte des Bundes zusammen und realisierte den Bundesstaat. Wenn, wie R. Sohm (Artikel in The forum, Oktober 1899, zit. bei Taylor a. a. O. S. 31) sagt, der Kaufmann der Vater der deutschen Rechtseinheit ist, so ist ebenso gewiß in jedem Sinne der Kaufmann auch der Schöpfer der amerikanischen bundesstaatlichen Einheit, ja des bundesstaatlichen Gedankens selbst. Über die Unzulänglichkeit des Staatenbundes vgl. auch noch v. Seydel, Verfassungsgeschichte der Vereinigten Staaten, in staatsrechtlichen und politischen Abhandlungen, herausgegeben von Krazeisen, Tübingen u. Leipzig 1902, S. 36. Seydel legt das Hauptgewicht nicht auf die enge Kompetenz, sondern auf das Wesen der staatenbundlichen Organisation an sich.

[2]) Saint Girons, Essai sur la séparation des pouvoirs, Paris 1881, S. 267 (zit. bei Walther, Grundlegende Erörterungen zur rechtlichen Stellung der republikanischen Staatsoberhäupter, Breslau 1907, S. 5); Laboulaye, Histoire des Etats-Unis, Bd. 3: La constitution des Etats-Unis, Paris 1870, S. 436f.; daselbst Beispiele aus der französischen Geschichte.

den Kreis der ihr zustehenden Aufgaben mit gedeihlichem Erfolge erfüllen zu können, nicht nur auf festem und Macht gewährendem Rechtsboden stehen muß, sondern auch, was im praktischen Staatsleben oft noch von größerer Bedeutung ist, durch die Art der dieselbe tragenden Persönlichkeit geeignet sein muß, in dem Herzen des Volkes und der Meinung der Staaten Ansehen zu gewinnen und Respekt zu erzeugen, so kann man es wohl als eine allgemein gültige Behauptung aufstellen, daß die Ausübung besagter Gewalt am zweckmäßigsten in der Hauptsache einer Person zu übergeben sei, die allein die rasche, sichere, schneidige, in der Stille wirkende Handlungsfähigkeit besitzt, deren die Exekutive bedarf.[1])

Als man daher zu einer Neugestaltung der Dinge sowohl in Deutschland als auch in den Vereinigten Staaten schritt und einen über den einzelnen Staaten stehenden Bund in Form eines für sich selbständigen neuen Staates mit allen einem solchen eigentümlichen Gewalten schuf, zog man aus der staatenbundlichen Erfahrung mit den auch als Exekutive tätig gewesenen Bundesversammlungen die richtige Folgerung und setzte die Übertragung der Exekutive in der Hauptsache an eine einzelne Persönlichkeit. fest in der richtigen Erkenntnis, daß die oben dargelegten Vorteile in keinem Verhältnis zu den ja unzweifelhaft vorhandenen und auch empfundenen Nachteilen einer solchen

---

[1]) Story, Commentaries on the constitution of the U. S. 1. Ausg., Boston u. Cambridge 1833, 5. Ausg. von Bigelow, Boston 1891, Bd. 3 S. 281 f. §§ 1412 ff., 5. Ausg. Bd. 2 S. 282 f.; Hamilton im Federalist Nr. 70 S. 436 ff.; Kent, Commentaries on American law, Boston 1896, Bd. 1 S. 331 f. Die Schweiz allerdings hat in ihrem Bundesrate eine Mehrzahl als oberstes Exekutivorgan (Art. 95 schweiz. Verf. von 1874). Dem dadurch — aber anscheinend bewußt — geschaffenen Nachteil suchte man durch die Zuteilung eines selbständigen Departements an jedes Mitglied des Bundesrats zum Teil abzuhelfen (s. schweiz. Verf. Art. 103). In neuerer Zeit hat sich der damalige Führer der ultraradikalen Demokraten der Vereinigten Staaten dahin ausgesprochen, daß die Schweizer Exekutive der amerikanischen Präsidentschaft gegenüber als musterhaft anzusprechen sei (Heinzen, What is real democracy?, Indiana 1871, S. 39 f.; Lockwood, Abolition of the Presidency, New York 1884). Dieser letztere rühmt auch die alten Articles of confederation, was die Bestimmungen über die Exekutive betrifft, als der Verfassung unendlich überlegen (S. 301). Uns scheinen, wie gesagt, derartige Behauptungen jeglicher geschichtlichen und politischen Erfahrung zu widersprechen. Der alte Federalkongreß war anerkanntermaßen als Exekutive unfähig; vom Präsidenten kann das nach über hundertjährigem Bestande des Amtes nicht behauptet werden; und der Schweizer Bundesrat mußte, wie gezeigt, in einzelne Departements zerlegt werden, um arbeits- und lebensfähig zu werden. Gleichgültig also, ob das Präsidentschaftssystem an sich gut oder schlecht sei, besser als eine exekutive Mehrzahl ist es auf alle Fälle.

Regelung ständen. Die Gefahren nämlich, die in der Übertragung der ausführenden Gewalt an einen Mann liegen, gipfeln letzten Endes alle in der natürlichen Tendenz eines mit exekutiver Macht im Staate ausgestatteten Einzelorgans auf die monarchisch-tyrannische Einzelherrschaft hin;[1]) eine Tendenz, die der Volkssouveränität nicht weniger fürchterlich ist als dem einzelstaatlichen Selbständigkeitsgefühl. Aber auch in diesem Punkte drang die richtige Auffassung durch, daß einer solchen Entwicklung der Dinge ebenso erfolgreich durch verfassungsmäßige Beschränkungen der Exekutive als durch Übertragung dieser Funktionen an eine Mehrheit entgegengewirkt werden könne.[2])

So sehen wir in der Reichsverfassung sowie in der Verfassung der Vereinigten Staaten eine Einzelperson als Hauptträger der Exekutive, die in der Ausübung ihrer Befugnisse in wichtigen Beziehungen durch andere Staatsorgane beschränkt ist.

Ganz abgesehen aber von allgemeinen Erwägungen, die für das im Nordd. Bunde keimende Staatsgebilde des zukünftigen Deutschen Reiches im Gegensatz zu dem Bundestag des Deutschen

---

[1]) Laboulaye (a. a. O.) betont aber andererseits richtig, daß auch eine exekutive Mehrheit dieselbe Tendenz hat, und charakterisiert eine solche geradezu als Brutstätte der Staatsstreiche. Die Furcht vor der „Tyrannei" und des Präsidenten Aufschwung zum Monarchen lebte schon zur Zeit der Verfassungsschöpfung. Selbst heute ist sie noch nicht ganz erstorben (s. auch Schlief a. a. O. S. 138 u. 159). Randolph (in der Nationalkonvention) nannte das Präsidentenamt „The foetus of monarchy" (Hildreth, History of the U. S. of America, New York 1882, Bd. 3 S. 489). Patrick Henrys, seines Zeitgenossen, Wort: „Your president may easily become a king", ist heute noch nicht vergessen und bildet das Motto zu dem Buche Lockwoods „The abolition of the presidency" (New York 1884), das ein modernes Beispiel der „Tyrannenfurcht" bildet.

[2]) Sowohl in der Philadelphia-Konvention als auch in den einzelstaatlichen Konventionen zwecks Ratifizierung war das Hauptargument der Freunde — und es waren ihrer nicht wenige — einer exekutiven Mehrheit eben die durch eine Einzelperson begründete oben geschilderte Gefahr. Vgl. z. B. v. Holst, The constitutional and political history of the U. S. (übersetzt von Lalor und Mason), Chicago 1877—1892, Bd. 2 S. 73. Aus der Bestimmung der preußischen Bundesreformvorschläge v. 10. 6. 1866, die eine Teilung des überaus wichtigen exekutiven Oberbefehls festsetzte (s. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 168; Laband a. a. O. Bd. 1 S. 218 N. 1), ersehen wir, daß Preußen die Abneigung vieler einzelstaatlichen Regierungen gegen eine im König von Preußen vollständig konzentrierte Exekutive kannte und voraussetzte. — So suchte auch in den Verein. Staaten im Jahre 1850, als zum erstenmal die Gegensätze zwischen Nord und Süd scharf hervortraten, Calhoun die Rettung der Union in einer doppelten Präsidentschaft für die Nord- und Südstaaten (s. v. Holst a. a. O. Bd. 3 S. 495f.); und noch am 25. 5. 1878 verteidigte Bartley im Kongreß sein Verfassungsamendement (Sekt. I), das drei Präsidenten, je einen für Süd, Ost und West, vorsah. Lockwood a. a. O. S. 227ff.

Bundes eine Einzelperson als Exekutive empfehlenswert erscheinen ließen, war durch die Geschichte und die von dieser geschaffene tatsächliche Lage eine solche Einzelperson im König von Preußen schon unbedingt und notwendig gegeben. Der Entwurf der norddeutschen Bundesverfassung[1]) verschleiert zwar diese Tatsache noch formell; es existiert noch kein selbständiges, vom König von Preußen zu trennendes Bundesexekutivorgan, vielmehr sind die der Krone Preußen zustehenden Exekutivrechte entweder so gedacht, daß sie derselben als präsidierender Macht im Bundesrat zustehen sollten, oder aber so, daß sie dem Könige von Preußen als solchem unter Ausschluß der übrigen Bundesstaaten zukommen sollten. Materiell ist also der König von Preußen schon hier Inhaber der wichtigsten exekutiven Bundesbefugnisse; der Form nach jedoch stehen sie ihm zu teils auf Grund seiner Bundesmitgliedschaft, teils ohne Zusammenhang mit und außerhalb der bundesstaatlichen Organisation als Herrscher des führenden und mächtigsten Staates (des Hegemonialstaates) unter Mediatisierung der übrigen Bundesstaaten auf den betreffenden Gebieten.[2]) Will man also bei dieser Lage der Dinge von einem Träger der Bundesexekutivgewalt reden, so muß man — der verfassungsmäßigen Form nach — als solchen den Bundesrat genau wie früher den Bundestag des Deutschen Bundes bezeichnen. Durch die Annahme des Amendements Bennigsen zu Art. 18 wurde, ohne daß die verfassungsberatende Versammlung diese Tatsache klar erkannt hätte, der erste Schritt getan, um die Forderungen der Tatsachen und der Notwendigkeit mit der rechtlichen Form in Einklang zu bringen, d. h. dem König von Preußen die rechtliche Stellung eines selbständigen bundesstaatlichen Organs exekutiver Art mit einem diesem unterstellten Bundesverwaltungsapparat zu schaffen. Schon die Allerhöchsten Präsidialerlasse v. 12. 8. 1867 u. 18. 12. 1867 zogen die richtigen Folgerungen in dieser Hinsicht aus der Bestimmung des Art. 18; durch diese wurde eine selbständige Bundesbehörde, das Bundeskanzleramt, errichtet und deren Wirksamkeit auch

---

[1]) Entwurf der verbündeten Regierungen v. 4. 3. 1867.

[2]) Was die Terminologie betrifft, so sind die dem Könige von Preußen unter der Bezeichnung als Bundesfeldherr und Oberbefehlshaber der Marine zustehenden Befugnisse hegemonialer Art, die unter der Bezeichnung Präsidium des Bundes zustehenden Befugnisse teils hegemonialer, teils bundesratlich-präsidialer Art (s. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 439). Laband (a. a. O. Bd. 1 S. 212) erklärt die unter dem Titel Bundespräsidium zustehenden Rechte für durchweg bundesratspräsidialer Natur. Siehe zu dem Ganzen besonders Hänel, Organisatorische Entwicklung der Reichsverfassung, Leipzig 1880, und Bornhak, Die verfassungsrechtliche Stellung des deutschen Kaisertums, im Arch. f. öff. R. Bd. 8, Leipzig u. Freiburg 1893.

auf Post, Telegraphie, Heeresverwaltung erstreckt. Damit war der Anfang gemacht zu einer selbständigen, mit eigenen verantwortlichen Organen versehenen Bundesexekutivgewalt. Den Abschluß dieser Entwicklung bildet unter Überwindung der einzelstaatlichen Engherzigkeit die Reichsverfassung v. 16.4.1871, die die letzten Konsequenzen aus Art. 18 der Bundesverfassung ziehend, unter dem Titel eines deutschen Kaisers ein zwar mit dem König von Preußen stets identisches, aber von diesem staatsrechtlich streng zu sonderndes oberstes Bundes- bezw. Reichsexekutivorgan schuf. Auch die dem König von Preußen bisher außerhalb des Rahmens der Bundesverfassung zustehenden Befugnisse — wie den Oberbefehl und die Verwaltung des Heeres und der Marineangelegenheiten — sollte er fortan unter dem Titel und in der Eigenschaft eines Bundesorgans ausüben. Die preußischen Rechte im Bundesstaat, z. B. das Veto im Bundesrat, sind reinlich zu scheiden von den kaiserlichen, d. h. den vom Kaiser als oberstem Bundesexekutivorgan auszuübenden Rechten des preußischen Königs. — Der letzte Schritt, der zum deutschen Kaisertum führte, war zwar, gefordert von dem bewußten Willen der gesamten Fürsten und Stämme, getan worden; die Schöpfung der kaiserlichen Würde aber stellt, wie wir angedeutet haben, nur die Vollendung eines Institutes dar, dessen Anfänge weiter zurückliegen. Die Entwicklung von den ersten schwachen Ansätzen zum Kaisertum bis zu seiner Vollendung beruht auf einer Kette von Ereignissen, bei deren Betrachtung man sich der Erkenntnis nicht verschließen kann, daß in denselben die Menschen mehr von der geschichtlichen Notwendigkeit getrieben worden seien, als daß sie selbständig und frei gehandelt hätten. Wir können diese Beobachtung von der Zeit an, da die geschichtliche Stellung Preußens Deutschland dazu zwang, dem Könige dieses Landes eine präsidiale und hegemoniale Vormachtstellung einzuräumen, bis zur Vollendung vor Paris verfolgen.

Von allen historischen und politischen Prämissen unbehelligt, konnte sich dagegen das amerikanische Volk seine Exekutive gemäß seiner freien Anschauung von der zweckmäßigsten Organisation dieser Gewalt auf rein spekulativem Wege schaffen. Diese Freiheit von gegebenen Vorbedingungen erleichterte zum Teil die Schöpfung einer in einer Person möglichst einheitlich zu gestaltenden und zu konzentrierenden Exekutivgewalt, zum Teil aber erschwerte sie auch das Durchdringen der Forderung nach einer solchen. In Deutschland hatte die Hauptschwierigkeit darin bestanden, daß hier, wenn überhaupt eine Person als hauptsächlichstes Exekutivorgan aufgestellt werden sollte, dies

nur einer der Landesfürsten sein konnte, und unter diesen vernünftigerweise nur der preußische König; diese letztere Konsequenz aber war auf den Widerspruch der kleineren Fürsten zu stoßen geeignet, deren Interesse, Selbständigkeit und Einfluß mit einer exekutiven Mehrheit unter gleicher oder verhältnismäßiger Vertretung in derselben besser gedient schien. Derartige Schwierigkeiten fielen in den Vereinigten Staaten fort. Zwar bestanden zwischen den Einzelstaaten unzweifelhaft die mächtigsten räumlichen, wirtschaftlichen, ideellen und kulturellen Unterschiede; so waren die Oststaaten, besonders Massachussetts, die Träger der Kultur- und Geistesbildung, so zeichnete sich der Süden, vor allem Virginien, durch einen im Verhältnis zum Norden bedeutenden wirtschaftlichen Wohlstand aus,[1]) so war unter den ursprünglichen dreizehn Staaten [2]) Nordkarolina mit seinen 48 580 Quadratmeilen mehr als vierzigmal so groß wie Rhode Island (1085 Quadratmeilen);[3]) aber alle diese Unterschiede, selbst die so ungeheuer scheinenden und in die Augen springenden räumlichen Unterschiede bedingten trotzdem keine politische Vormachtstellung eines der Staaten; vielmehr bestand in politischer und rechtlicher Beziehung — man kann wohl sagen — vollkommene Gleichheit. Ganz ähnliche Verwaltungseinrichtungen, die gleichen Rechtsgrundsätze — die des englischen common law — und endlich gleiche politische Bedeutungslosigkeit stellten sämtliche Kolonien auf die gleiche Stufe.[4]) Kein Einzelstaat also konnte auf Grund einer politisch hervorragenden Machtstellung eine außerordentliche Berücksichtigung vor den anderen Gliedstaaten bei Bildung der Exekutive fordern. Ebensowenig konnte aber auch — dank der in allen Staaten bestehenden republikanischen Staatsform — irgend ein einzelstaatliches höchstes Exekutivorgan einen solchen Anspruch auf Grund seiner persönlichen Rechtsstellung erheben. Es konnte demnach nur entweder eine gleichmäßige Berücksichtigung — und das hätte naturgemäß eine

---

[1]) s. z. B. Hildreth a. a. O. Bd. 3 S. 496.

[2]) Heute sind durch den Hinzutritt der ungeheuren westlichen Staaten die räumlichen Verschiedenheiten noch bedeutendere geworden. Texas hat 262 290 Quadratmeilen.

[3]) Über die wirtschaftlichen und kulturellen Unterschiede s. auch Tocqueville, De la démocratie en Amérique, Paris 1850, Bd. 1 S. 36 f., 56 f. Die Revolution schon wirkte nivellierend, aber erst nach dem Bürgerkrieg setzt die einheitliche Gleichartigkeit ein, die heute die gesamten Staaten gleichmäßig umfaßt und die Rechtseinheit zur Volkseinheit gleicher Wirtschaftsideale, Kultur und Zivilisation macht.

[4]) s. R. Mohl a. a. O. S. 89 und Story a. a. O. 5. Ausg. Bd. 1 §§ 146 ff. S. 104 ff., 1. Ausg. Bd. 1 S. 132 ff. Ferner Moll, Der Bundesstaatsbegriff in den Verein. Staaten von Amerika usw., Zürich 1905, S. 9.

Mehrheit von Personen bedingt — oder ein vollkommenes Unberücksichtigtlassen der Einzelstaaten als solcher unter Rückgriff auf das Bundesvolk in seiner Gesamtheit in Frage kommen; letzteres also war der einfache Weg, den die Unionsverfassung im Gegensatz zu der deutschen Verfassungsgesetzgebung einschlagen konnte und einschlug, um zu dem angedeuteten Ziel zu gelangen. Andererseits mußte die von den Einzelstaaten hier wie auch im Reich unbedingt geforderte Anteilnahme an der Ausübung der Exekutivgewalt in Amerika entsprechend der gleichartigen Stellung der amerikanischen Kolonien zu einer Versammlung mit gleicher Vertretung aller (Senat), im Deutschen Reich entsprechend der verschiedenen politischen Bedeutung der Staaten zu einer Körperschaft mit verhältnismäßiger Vertretung (Bundesrat) führen.[1])

Dagegen erschwerte auch der Mangel historisch-politischer Vorbedingungen wieder die Schaffung eines in einer Person konzentrierten Bundesexekutivorgans, insofern die Abwesenheit des treibenden Druckes historischer Notwendigkeit die Schöpfer der Verfassung ganz auf ihre selbständigen und freien Vernunfterwägungen anwies, ohne durch die gegebenen Verhältnisse einen bestimmten Modus schon als den von vornherein einzig naturgemäßen festzulegen. Um so höher muß die staatsmännische Weisheit und Verständigkeit der Väter der Verfassung bewundert und anerkannt werden, die aus bedachtsamer Erwägung heraus die richtige Wahl trafen und die, obwohl sie mit Georg III. so schlimme Erfahrungen gemacht hatten und infolgedessen nichts so fürchteten als die Tyrannei eines Mannes, doch in ihrer großen Mehrheit genügend tiefe Einsicht besaßen, um bei der Festlegung des Prinzips sich nicht durch einen einzelnen üblen Präzedenzfall abschrecken zu lassen, sondern über diesen hinaus das Allgemeine und Wesentliche zu erkennen, so daß sie sich in vielen Punkten bei Schaffung des Präsidentenamtes das englische Königtum sogar zum Vorbild nahmen, soweit die Organisation desselben allen Anforderungen der Zweckmäßigkeit am vollkommensten zu entsprechen schien, es nur derjenigen Rechte entkleidend, die ihrer Meinung nach der Bürgerfreiheit gefährlich zu werden geeignet erschienen.[2])

---

[1]) RV. Art. 6; U.S.V. Art. 1 Sekt. 3 Abs. 1. Näheres über Senat und Bundesrat s. unten § 7.

[2]) s. hierzu auch Bagehot, The English constitution and other political essays, New York 1895, S. 126; Bryce. The American commonwealth, 1. Ausg., London u. New York 1888, neue Ausg. 1911. Neue Ausg. Bd. 1 S. 39 f., alte Ausg. S. 35 f. Es muß natürlich hierbei stets im Auge behalten werden, daß das Königtum, wie es am Ende des achtzehnten Jahrhunderts sich

Darin liegt das größte Verdienst der Männer jener amerikanischen Revolutionszeit, daß sie bei Schaffung der Verfassung, obwohl es ihnen frei stand, jede beliebige Theorie in die Tat umzusetzen, dennoch — im Gegensatz zu den kurz darauf in Frankreich wirksamen revolutionär-doktrinären Kräften[1]) — mit gesundem Menschenverstand bestrebt waren, aus Vorbildern anderer Staatsorganisationen für die ihrige zu lernen und das Vorgefundene möglichst vervollkommnet in der ihren zu verwerten. So ist der Abschnitt der U. S. V. über die Exekutive in enger Anlehnung einmal, wie schon gesagt, an das Institut des englischen Königtums, dann aber auch an die Stellung des selbst wieder von der englischen Staatsorganisation beeinflußten Gouverneuramtes im Einzelstaat verfaßt worden.[2])

Übrigens ist auch in der Reichsverfassung bei vielen auf den Kaiser bezüglichen Bestimmungen das Muster in den einzelstaatlichen Verfassungen — besonders der preußischen — zu suchen.[3]) Ja für eine überaus wichtige Frage, nämlich die der Bestimmung des jeweiligen Trägers der Exekutive, verweis die Reichsverfassung sogar einfach auf preußisches Recht und gibt diesem somit tatsächlich reichsrechtliche Bedeutung.[4]) In wesentlichen Beziehungen aber ist die Stellung des Kaisers eine grund-

---

darstellt, ein ganz anderes ist als das heutige schwache und politisch kaum mehr als Monarchie erscheinende. Blackstones commentaries zum englischen Recht sind die Quelle der theoretischen englischen Staatsrechtskenntnisse der damaligen amerikanischen Staatsmänner. Und dieses Werk gibt ein schon zur Zeit seines Erscheinens nicht mehr zutreffendes Bild einer starken englischen Königsgewalt. Über Blackstone und seinen Einfluß auf die amerikanische Verfassung s. besonders R. Foster, Commentaries on the constitution Bd. 1 § 6 S. 24 N. 6 und S. 25 N. 8 und § 8 S. 39 und im Anhang zu § 6, 1.

[1]) s. Jung, Wahl und rechtliche Stellung des Präsidenten der Republik in Frankreich, der Schweiz und in den Vereinigten Staaten von Amerika, Erlangen 1907, S. 4 u. 9.

[2]) Hamilton im Federalist Nr. 67 S. 419, Nr. 69 S. 428ff. Schon damals hieß der oberste Exekutivbeamte gemäß den Verfassungen von Delaware, New Hampshire, Pennsylvanien und Südkarolina „President"; s. Bryce a. a. O. Bd. 1, neue Ausg. S. 685, alte Ausg. S. 667; Goodnow, Administrative law in the U. S., New York u. London 1905, S. 94. Gegen die im Text vertretene, aus einem Vergleich der tatsächlichen Verfassungsbestimmungen Englands und der Vereinigten Staaten hervorgehende Behauptung, daß der englische König vor allem das Muster zum Präsidenten hergab, wendet sich Klein, Teoria dei tre poteri, Florenz 1909, Bd. 1 S. 108ff.; daß der Präsident dem englischen König entspräche, soll natürlich auch von uns nicht behauptet werden (s. Federalist, oben zit. Nr. 69), aber Grundlage und Quelle für das Präsidententum ist ohne Zweifel das englische Königtum.

[3]) vgl. z. B. RV. Art. 12, 25f. im Vergleich mit der preuß. Verfassung Art. 51, 52.

[4]) Näheres hierüber s. im folgenden Paragraphen.

sätzlich andere als die der Landesfürsten, besonders was das Verhältnis zur Staatsgewalt betrifft,[1]) in welcher Beziehung übrigens sich natürlich auch der englische König von seinen republikanischen Nachbildungen, den Präsidenten und den Gouverneuren, wesentlich unterscheidet.

Nachdem die Geschichte der beiden Bundesexekutivgewalten durch Darlegung der wichtigsten Vorbedingungen, Quellen und Grundlagen beleuchtet worden ist, soll nunmehr zunächst im einzelnen auf die Art und Weise, in welcher der jeweilige Träger dieser Gewalt bestimmt wird, eingegangen werden.

§ 3.

Bestimmung des jeweiligen Trägers der Bundesexekutivgewalt.

Die Bestimmung des jeweiligen Kaisers bezw. Präsidenten[2]) beruht ausschließlich auf den diesbezüglichen Rechtssätzen der betreffenden Verfassung; während jedoch die U. S. V. genaue Vorschriften über die Wahl des Präsidenden aufstellt,[3]) beschränkt sich die Reichsverfassung auf einen einzigen Artikel, der auf preußisches Thronfolgerecht zurückverweist.[4]) Die Erklärung hierfür liegt in folgendem: Wir haben gesehen, daß für ein deutsches Bundesexekutivorgan das Oberhaupt eines Einzelstaats — und zwar des preußischen — historisch notwendig gegeben war, während dagegen der sich konstituierende Bund der nordamerikanischen Kolonien in dieser Hinsicht völlig frei war. Der letztere regelte also die Art der Bestimmung des obersten Exekutivorgans vollständig und bis ins einzelne ausschließlich durch seine eigene Verfassung; in Deutschland aber mußte man darauf bedacht sein, die dauernde Verbindung der Krone Preußen mit dem kaiserlichen Amte in besonderer Weise zu sichern; hier schuf man neu, dort mußte man verbinden und anpassen. Zur Bewerkstelligung dieser dauernden anpassenden Verbindung waren zwei Modi möglich; erstens man konnte mit dem preußischen Thronfolgerecht übereinstimmende Artikel in die Reichsverfassung aufnehmen, oder man konnte kurzweg auf dieses preußische Recht in seiner Gesamtheit verweisen; letzterer Weg

[1]) s. darüber Näheres unten § 18.
[2]) Über die Bestimmung der Mitglieder des Senats bezw. des Bundesrats s. unten §§ 7 u. 8.
[3]) U. S. V. Art. II Sekt. 1 und Amendement 12 v. 25. 9. 1804.
[4]) RV. Art. 11.

wurde mit Recht als größere Sicherheit dauernder Verbindung bietend gewählt, denn dieselben Bestimmungen in verschiedenen staatsrechtlichen Instrumenten sind des verschiedenen Zusammenhangs und gesamten Tenors der Schriftstücke wegen verschieden interpretierbar und können somit trotz wörtlicher Übereinstimmung zu abweichenden Resultaten führen.[1])

Betrachten wir nun die rechtlichen Bestimmungen im einzelnen: Die Verfassung der Vereinigten Staaten setzt fest,[2]) der Präsident und ebenso der Vizepräsident seien in regelmäßigen Abständen von vier Jahren stets von neuem auf dem Wege der indirekten Wahl zu bestimmen, indem die absolute Majorität der Stimmen der von dem Gesamtvolke gewählten Wahlmänner (Elector) zur Bestimmung der Person des Präsidenten notwendig und ausreichend sein solle.[3])

Das Zählen der Wahlstimmen liegt dem Senatspräsidenten in Gegenwart beider Häuser ob, dem die Wahllisten aus den einzelnen Staaten zugesandt werden.[4]) Im Falle, daß keine absolute Majorität zustande kommt, hat das Repräsentantenhaus unter den — höchstens drei — mit der größten Stimmenzahl versehenen Kandidaten einen mit absoluter Majorität zu wählen.[5]) Schreitet das Repräsentantenhaus bis zum nächsten 4. März — dem Antrittstermin des neuen Präsidenten — nicht zur Wahl, so hat der Vizepräsident als Präsident zu handeln, genau wie

---

[1]) s. Bornhak, Verfassungsrechtliche Stellung des Deutschen Kaisers, Arch. f. öff. R. Bd. 8 S. 441 f.

[2]) U. S. V. Art. II Sekt. 1; Amendement 12 v. 25. 9. 1804.]

[3]) Die Wahlmänner treten laut Bundesgesetz v. 3. 2. 1887 Sekt. 1 (erlassen auf Grund der Verfassung Art. II Sekt. 1 Abs. 4) im ganzen Bundesgebiet am zweiten Montag im Januar zusammen. Vor diesem Gesetze war es gemäß Bundesgesetz v. 1. 3. 1792 Sekt. 2 der erste Mittwoch im Dezember gewesen. Steinbach, Die rechtliche Stellung des Deutschen Kaisers verglichen mit der des Präsidenten der Verein. Staaten, Leipzig 1903, gibt (S. 10) noch den ersten Mittwoch im Dezember als Termin, obwohl er später selbst das Gesetz v. 3. 2. 1887 in anderem Zusammenhang zitiert.

[4]) Den Tag für das Zählen der abgegebenen Wahlstimmen im Kongreß setzt das BG. v. 3. 2. 1887 Sekt. 4 auf den zweiten Mittwoch im Februar fest. — Gesetz v. 1. 3. 1792, abgedr. bei Stanwood, History of the Presidency, Boston u. New York 1898, S. 36 ff.; Gesetz v. 3. 2. 1887 a. a. O. S. 453 ff.

[5]) Und zwar findet die Abstimmung nach Staaten statt in der Weise, daß jeder Staat eine Stimme besitzt (alle Repräsentanten eines Staates also einheitlich stimmen müssen); das Quorum für diese Abstimmung ist gegeben, wenn mindestens je ein Vertreter von zwei Dritteln der Staaten gegenwärtig sind. In dieser Verfassungsbestimmung und dem dadurch den kleinen Staaten gewährten unverhältnismäßigen Einfluß auf die Präsidentenwahl liegt das einzige Zugeständnis, das in bezug auf die Befugnisse des Repräsentantenhauses den kleineren Staaten gemacht worden ist. Bancroft a. a. O. Bd. 6 S. 340; Hildreth a. a. O. Bd. 3 S. 521.

im Falle des Todes oder sonstiger verfassungsmäßiger Unfähigkeit des Präsidenten.[1]) Hat keiner der Kandidaten für das Vizepräsidium eine absolute Majorität der Wahlmänner für sich, so soll von den beiden, die die meisten Stimmen auf sich vereinigen, einer vom Senat[2]) mit absoluter Majorität aller vorhandenen Senatoren gewählt werden.

Durch Beschränkungen bestimmt die Verfassung negativ ferner noch die Person des Trägers der Exekutivgewalt dahin, daß nur ein geborener Bürger im Alter von mehr als 35 Jahren, der in den letzten der Wahl vorangehenden vierzehn Jahren in den Vereinigten Staaten domiziliert war,[3]) Präsident werden kann.

Die deutsche Reichsverfassung begnügt sich, was die Bestimmung des jeweiligen Hauptes der Bundesexekutive betrifft, mit einer einzigen Bestimmung, die auf preußisches Recht zurückverweist. Die preuß. Verfassung bestimmt unter Verweisung auf die Hausgesetze des königlichen Hauses, daß der Thron gemäß der lex salica sich im Mannesstamm vererbe, und zwar nach dem Grundsatz der Primogenitur und der agnatischen Linealfolge.[4]) Durch die Bestimmung des Art. 11 RV. in Verb. mit Art. 53 preuß. Verf. ist also die deutsche Kaiserwürde lebenslänglich mit dem jeweiligen Inhaber des preußischen Thrones verknüpft. Diese Regelung ist nicht nur äußerlich wegen der monarchischen Staatsform der Mehrzahl der deutschen Staaten und wegen der

---

[1]) Dies ist wenigstens vernünftigerweise anzunehmen; s. unten § 4 Anhang.

[2]) Stimmen nicht nach Staaten, sondern nach Senatoren; Quorum zwei Drittel der Senatoren (Amendement 12).

[3]) Nur Domizil, der animus manendi, ist zu fordern, nicht tatsächlicher ununterbrochener Aufenthalt. s. Story a. a. O. 5. Ausg. Bd. 2 § 1473 S. 321, 1. Ausg. Bd. 3 S. 333. Ebenso Black, Handbook of Am. const. law, St. Paul 1897, § 61 S. 92; and. M. Schlief a. a. O. S. 111f.; Jung a. a. O. S. 26; R. Mohl a. a. O. S. 249f. N. 2. Diese Auffassung widerspricht unzweifelhaft jeder vernünftigen Auslegung. — Der Zeitpunkt, an dem die vierzehn Jahre abgelaufen sein müssen, ist selbstverständlich der Tag der Stimmenabgabe der Wahlmänner. Diese unnötige Frage stellt Schlief. Sonstige Beschränkungen, etwa in bezug auf Religion, Rasse, Unbescholtenheit, kennt die Verfassung nicht.

[4]) Die dispositio achillea 1473 und der Geraische Hausvertrag vom 11. 6. 1603 bilden die Grundlage der hohenzollernschen Hausgesetze. Bestätigt wurden beide Dokumente in den Edikten v. 13. 8. 1713 und v. 17. 12. 1808. s. Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung, Berlin 1910, S. 50, und v. Rönne-Zorn, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie Bd. 1 u. 2 in 5. Ausg., Leipzig 1899 u. 1906, Bd. 3 u. 4 4. Aufl. 1883/84, Bd. 1 S. 133f. Eine Aufzählung sämtlicher Hausgesetze des preußischen Königshauses gibt Schwartz, Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat (Kommentar), Breslau 1898, zu Art. 53 S. 148f.

historischen Entwicklung, die zu diesem deutschen Kaisertum führte, die für Deutschland naturgemäße und passende, sondern sie entspricht auch den theoretischen Anforderungen, die an eine brauchbare Organisation der Exekutivgewalt zu stellen sind; denn eine der Hauptforderungen, die wir an eine Exekutive stellen müssen, ist ohne Zweifel die, daß die Dauer der Amtsführung des jeweiligen Trägers eine so ausgedehnte sei, daß für die Stetigkeit und Konsequenz der inneren und äußeren Politik Sicherheit vorhanden ist.[1]) Dieser Tatsache waren sich auch die Schöpfer der Unionverfassung bewußt, und es ist bezeichnend, daß gerade die glänzendsten Köpfe unter diesen Männern es mit ihren republikanischen Prinzipien für vereinbar und für das Staatswohl notwendig und erforderlich hielten, den Präsidenten auf Lebenszeit zu wählen.[2]) Andere waren wenigstens aus denselben Gründen für eine Amtsdauer von längerer Zeit als vier Jahren.[3]) Die Mehrheit aber erkannte zwar wohl die Vorzüge eines mit langer, ja lebenslänglicher Amtsdauer versehenen Exekutivorgans, doch überwog bei derselben die Furcht vor dem erdrückenden Gespenst der Tyrannei, zu der als Vorstufe nichts geeigneter erschien als ein lebenslängliches republikanisches Wahlamt. So wurde denn auf dem Wege des Kompromisses die vierjährige Amtsdauer des Präsidenten in die Verfassung aufgenommen. Ob bei einer lebenslänglichen Amts-

---

[1]) Story (a. a. O. 5. Ausg. Bd. 2 § 1412 S. 283, 1. Ausg. Bd. 3 S. 281) führt unter den notwendigen Eigenschaften einer wirksamen Exekutive an zweiter Stelle „duration" an, indem er nur „unity" dieser voranstellt; diese Reihenfolge ist entlehnt aus dem Federalist (Hamilton) Nr. 70 S. 437.

[2]) Hamilton, Madison und Jay, die drei illustren Verfasser des Federalist und unter den bedeutendsten der damaligen Staatsmänner befürworteten einen solchen Modus. s. Federalist, besonders Nr. 71 (Hamilton) S. 445 ff.; Bancroft a. a. O. Bd. 6 S. 327; Story a. a. O. 5. Ausg. Bd. 2 S. 293 N. 2, 1. Ausg. Bd. 3 S. 295 N. 2; v. Raumer, Die Vereinigten Staaten von Nordamerika, Leipzig 1845, Bd. 1 S. 189.

[3]) Viele waren für sieben Jahre (Story a. a. O. 5. Ausg. Bd. 2 § 1430 S. 293, 1. Ausg. Bd. 3 S. 296). Betreffend der Kämpfe, der heftigsten der ganzen Konvention, über die Art der Bestimmung des Präsidenten und seine Amtsdauer s. bes. Bancroft, History of the U. S. Bd. 6 Buch 3 Kap. 9 S. 326 ff.; Lockwood, The abolition of the Presidency S. 34 ff. Dougherty, The electoral system of the U. S., New York u. London 1906, S. 13 ff. Die Sezessionsverfassung v. 11. 3. 1861 bestimmte im Hinblick auf die Mängel, die die kurze Präsidentschaft gezeitigt hatte, für die südliche Konfederation eine Amtsdauer von sechs Jahren (Art. II § 2). Goodnow (a. a. O. S. 53) hält vier Jahre für ausreichend, um eine gewisse Stetigkeit zu garantieren. Doch forderte noch im Jahre 1878 (Amendementsvorschlag v. 25. 5. 1878 Sekt. 2) Bartley eine Amtsdauer von sechs Jahren. Kent, Commentaries on American law, Boston 1896, Bd. 1 S. 310 zweifelt auch daran, ob die vierjährige Amtsdauer ausreichend sei.

dauer die Befürchtungen der Majorität in Erfüllung gegangen wären,[1]) und ob eine derartige Entwicklung für die Vereinigten Staaten schädlich oder nützlich gewesen wäre, ist eine müßige Frage. Uns beschäftigen nur die bestehenden Tatsachen, und da muß es unzweifelhaft, was die praktische Anwendbarkeit und Wirksamkeit der beiden Bundesexekutivgewalten im Vergleich miteinander betrifft, gesagt werden, daß die Lebenslänglichkeit des diese Gewalt tragenden Organs einen der größten Vorzüge der deutschen Reichsverfassung vor der Organisation der Vereinigten Staaten bildet.

Periodisch alle vier Jahre verfällt die Exekutive der Vereinigten Staaten in einen Zustand tiefster Schwäche, die sie zur durchgreifenden und systematischen Lösung etwa auftauchender politischer Aufgaben unfähig macht, denn es ist ganz erklärlich, daß der Präsident, dessen Amtsdauer sich ihrem Ende nähert, sowohl an Einfluß und Ansehen verliert als auch selbst nicht geneigt ist, irgendwelche — vielleicht für das Staatswohl sehr notwendigen und dringlichen — eingreifenden systematischen Änderungen zu beginnen, die sein Nachfolger möglicherweise nicht fortführen, sondern im Gegenteil sofort wieder beseitigen wird.[2]) Und nicht nur auf die Verwaltung wirkt diese Schwäche der Exekutive ein; der ganze Staatsorganismus wird in Mitleidenschaft gezogen. Vor allem auch die Legislative leidet unter diesem Interregnum. Gehört nämlich der neugewählte Präsident der bisherigen Minoritäts- und Oppositionspartei an, so unterliegen alle dem Staatswohl vielleicht noch so günstigen neuen Maßnahmen der Anklage und dem Vorwurf dieser siegreichen Opposition, daß diese Maßnahmen ehrlose, noch rasch vor dem voraussichtlichen Ende der Macht der derzeitigen Mehrheitspartei vorgenommene Handstreiche seien. Um sich diesem Odium nicht auszusetzen, verliert also auch die Legislative in der Zeit vor dem Ende der Administration eines Präsidenten die Arbeitslust und Arbeitskraft.[3])

---

[1]) Was allerdings, wenn wir die Weltgeschichte in neuester Zeit, besonders Frankreich und die beiden Bonaparte betrachten, als wahrscheinlich zugegeben werden muß.

[2]) v. Holst geht sogar so weit, die Zeit zwischen Ende eines Präsidentschaftstermins und dem Regierungsantritt eines neuen Präsidenten als Interregnum zu bezeichnen; s. v. Holst (übersetzt von Lalor und Mason), The constitutional and political history of the U. S., Chicago 1877—1892, Bd. 2 S. 147; ferner Lockwood a. a. O. S. 313.

[3]) v. Holst a. a. O.: If a party of opposition has come forth from the battle victorious, any important political action taken by the party still in power is denounced as a violation of the principle of democracy. Über die Macht der öffentlichen Meinung in den Verein. Staaten s. Bryce a. a. O. Bd. 2 Kap. 76ff. neue Ausg. S. 251ff., alte Ausg. S. 209ff.

Für den Senat gilt das von der Legislative im allgemeinen Gesagte zwar in geringerem Umfange, aber mit desto schwerwiegenderer Bedeutung, insofern derselbe Mitwirkender bei vielen exekutiven Handlungen ist. Durch eben diese Mitwirkung des Senates, der durch seine Zusammensetzung — es scheidet jedes zweite Jahr nur je ein Drittel der Mitglieder aus, so daß stets ein Stamm alter Mitglieder vorhanden ist —[1]) zur Stabilität neigt, sollten zwar Schwankungen in der Regierung, veranlaßt durch den häufigen Präsidentenwechsel, vermieden werden; diesen Zweck jedoch erfüllt der Senat nicht und kann ihn nicht erfüllen. Der Grund hierfür liegt weniger in seiner Zusammensetzung — durch diese neigt er allerdings mehr zu einer gewissen Konsequenz in der politischen Richtung, obwohl auch er durch den Präsidentenwechsel beeinflußt wird —, sondern in seiner mangelhaften exekutiven Kompetenz. Derselbe kann nämlich die durch die Administration verschiedener Präsidenten in die Regierung getragene schwankende Unsicherheit nicht beseitigen, weil seine Einwirkung auf die Administration stets nur eine zustimmende und billigende ist, während in der Hand des Präsidenten die gesamte Tätigkeit, Leitung und Vertretung nach außen liegt, so daß es trotz aller Zustimmungsrechte des Senates ganz von seinem Verhalten abhängt, wie sich die politische Lage der Vereinigten Staaten gestaltet.[2]) Der Senat kann also weder dem Schwächezustand der Exekutive im Interregnum der Präsidenten wirksam entgegentreten — im Gegenteil befördert er denselben — noch ist er imstande, dieser Gewalt die nötige Stabilität und Konsequenz zu verleihen. Was demnach die aus der kurzen Amtsfrist des Präsidenten fließenden Mängel betrifft, so ist der Senat in seiner exekutiven Eigenschaft in keiner Weise dazu geeignet, dieselben aufzuheben oder auch nur wesentlich zu verbessern.

Aber nicht nur der häufige Wechsel der Präsidenten, sondern ganz besonders die Art der jedesmaligen Bestimmung, nämlich durch Wahl, zeigt uns im Verhältnis zur Reichsexekutive bedeutende und schwerwiegende Nachteile. Es war die Absicht der Schöpfer beider Verfassungen gewesen, daß das höchste Organ der Exekutive auch zugleich die über den Parteien stehende Verkörperung des Staates in seiner Gesamtheit, der Vertreter des einheitlichen Staatsgedankens nach innen und nach

---

[1]) U. S. V. Art. I Sekt. 3 Abs. 1 u. 2, Art. II. Sekt. 2 Abs. 2.

[2]) Story a. a. O. 5. Ausg. Bd. 2 § 1432 S. 294, alte Ausg. Bd. 3 S. 297 scheint allerdings den Senat für eine genügende Garantie der Stabilität zu halten.

außen sein sollte.[1]) Denn man sah ein, daß ein solches alle anderen überragendes, den festen Punkt staatlicher Einheit und Autorität im Getriebe der Parteien bezeichnendes Organ im Staate vorhanden sein muß, und daß zu dieser Stellung die Exekutive allein geeignet ist. Für die Reichsexekutive ist diese Stellung gleichsam als ganz selbstverständlich durch ihre Verbindung mit dem preußischen Monarchen gegeben, während in den Vereinigten Staaten dem Exekutivorgan eine solche Stellung durch rechtliche Konstruktion mußte geschaffen werden. Zu diesem Zwecke führte man die indirekte Wahl ein. Der Gedanke hierbei war der, daß das Volk eine Anzahl vertrauenswürdiger und patriotischer Männer wählen solle, deren Vaterlandsliebe und staatsmännischer Tüchtigkeit es dann überlassen sein sollte, ohne von Parteileidenschaft beeinflußt zu sein, einen wirklich würdigen, überragenden Mann zum hauptsächlichen Träger der Bundesexekutive auszuersehen. So die Theorie; in der Praxis aber war es klar, daß in der stets von Parteien beherrschten Demokratie eine solche Verfassungsbestimmung den macht- und herrschsüchtigen Parteiführern kein unübersteigbares Hindernis werden könne, das höchste Amt im Staate ihrem Einfluß zu unterwerfen. Wie einfach war doch das Mittel, den Wert dieser Verfassungsbestimmung illusorisch zu machen[2]): die Partei stellt ihren Kandidaten auf und wählt Wahlmänner seiner Richtung, die auf den Namen des Parteikandidaten verpflichtet sind.[3]) Und wie wird wiederum innerhalb der Partei der Präsidentschaftskandidat bestimmt? Nicht durch das dieser Partei anhängende Volk, sondern durch eine Versammlung führender Politiker,[4])

---

[1]) Daß diese Behauptung auch für die Verein. Staaten zutrifft, s. z. B. Bryce a. a. O. Bd. 1 neue Ausg. S. 40, alte Ausg. S. 37: He was meant by the constitutionframers to resemble ... the British King, not only in being the head of the executive, but in standing apart from and above political parties. Washingtons gleichlautende Ansicht erwähnt Finley und Sanderson, The American executive and executive methods (The American state series), New York 1904—1908, S. 230.

[2]) Über die Mängel, die tatsächlichen Gewohnheiten und alle Einzelheiten bei der Präsidentenwahl sowie über die Wege zu ihrer Besserung informiert am besten Benton, dessen dreißigjährige Wirksamkeit im Kongreß sich zum großen Teil auf diesen Punkt, ohne daß er aber die erstrebte Verfassungsänderung hätte durchsetzen können, erstreckte; s. unten Anhang zu Teil I c Nr. 3 u. 4; ferner Bentons Memoiren, Thirty years view or a history of the working of the American Government for thirty years 1820—1850 Bd. 2, New York 1893, s. besonders Bd. 1 Kap. 15 S. 37 f., Kap. 28 S. 78 ff., Kap. 19 S. 46 ff., Bd. 2 Kap. 145 S. 626 ff.

[3]) s. auch Bagehot, The English constitution etc., New York 1895, S. 92 ff.; Goodnow a. a. O. S. 5.

[4]) Über die sogen. „Nominating conventions" s. besonders Bryce Bd. 2 Kap. 69 f. neue Ausg. S. 176 ff., alte Ausg. S. 142 ff.; Hart, Actual

die — nur auf sich bedacht — einen ihren persönlichen ehrgeizigen Absichten möglichst entsprechenden Kandidaten suchen und unter sich wiederum mit den korruptesten Mitteln arbeiten.[1])

So ist der Präsident zum Parteigeschöpf geworden, und nicht einmal zum Geschöpf des gesunden politischen Parteilebens des Volkes — was noch nicht gar schlimm wäre —, sondern er geht hervor aus den korruptesten Machenschaften einer Clique von Politikern, über deren Kompromisse, Verabredungen und Verhandlungen kein Protokoll und keine ordentliche Geschäftsordnung dem Volke Aufschluß gibt. Geht schließlich keine absolute Majorität aus den Wahlen hervor, so fällt die Bestimmung dem Repräsentantenhause zu und ist dort wieder den Parteileidenschaften, Kompromissen usw. ausgesetzt, so daß also von einer Majoritätsentscheidung des Volkes gar keine Rede mehr sein kann. Ja indem sich der Kongreß seit 1887 sogar gesetzlich[2]) die Entscheidung über die Gültigkeit strittiger Wahlstimmen angemaßt hat, ist er in der Lage, durch solche Ungültigkeitserklärung eine wohlerworbene Majorität zu vernichten. Man wird sagen, daß den Amerikanern kein anderes Mittel als die Wahl zur Verfügung stand, um ihr Exekutivorgan zu bestimmen, und daß die indirekte Wahl tatsächlich die größten Garantien zu bieten schien, um wirklich dem Tüchtigsten die Stellung zu sichern. Das ist nur zum Teil richtig, denn die Wahl war zwar gewiß das einzige Mittel, aber eine direkte Wahl mit Stichwahlen im Falle des Fehlens einer absoluten Majorität wäre geeigneter gewesen, um den wahren Willen des Volkes zum Ausdruck zu bringen, und hätte auch nicht so große Gelegenheit zu korruptem Vorgehen der Parteiführer sowohl

---

government as applied under American conditions, New York, London and Bombay 1903, S. 93ff.; Chambrun, Le pouvoir éxécutif aux Etats-Unis, Paris 1896, S. 25ff.

[1]) Stanwood, History of the presidency, New York 1898, S. 19 hält kein besseres System für möglich. Voller Anerkennung, anscheinend aus Unkenntnis, ist Tocqueville, De la démocratie en Amérique, Paris 1850, Bd. 1 S. 157f. für den indirekten Wahlmodus. Gegen ihn s. auch Bentons Polemik a. a. O. Bd. 1 Kap. 57 S. 205ff. Auch Kent a. a. O. Bd. 1 S. 339 kritisiert günstig, da zu seiner Zeit die Mängel infolge weniger starker Parteiorganisation noch nicht so hervorgetreten waren. Auch hier natürlich keine Regel ohne Ausnahme: So war die „Nominatinge Convention", die den General Grant als Kandidaten aufstellte, eine von den bedeutendsten Geistern besuchte und geleitete (Blaine, Twenty years of congress from Lincoln to Garfield, Norwich 1883—1886, Bd. 2 Kap. 15 S. 385ff.). Aber diese Zusammensetzung beruht auf Zufälligkeiten und bietet dem Volke keine Sicherheit.

[2]) Gesetz v. 3. 2. 1887, besonders Sekt. 2 u. 4. Die Verfassungsmäßigkeit dieses Gesetzes erscheint mehr als fraglich.

in der Konvention als auch im Kongreß gegeben.[1]) Andererseits ist zuzugeben, daß die Indirektheit der Wahl allein nicht an den schlimmen Resultaten schuld ist, sondern diese in Verbindung mit einem oben schon besprochenen Mangel. Denn trotz des indirekten Wahlmodus und seiner unangenehmen Begleiterscheinungen könnte selbst ein solcher Partei- und Cliquenpräsident seine ihm von der Verfassung zugedachten großen Pflichten im wahren Interesse des Staates erfüllen, er könnte sich über die ihn gewählt habende Partei erheben und sich im Bewußtsein seiner hohen Verantwortung von ihren Einflüssen freimachen, wenn ihm die Bundesverfassung ein längere Amtsdauer gewährt hätte, die ihm zu einem zielbewußten, selbständigen Vorgehen Zeit ließe.

Auf diese Art wirkt die Kürze der Amtsfrist mit den Wahlrechtssätzen und den durch diese gegebenen Möglichkeiten korrupter Wahlen zusammen, um die Präsidentschaft gegenüber dem Kaisertum und damit die amerikanische gegenüber der deutschen Art der Bestimmung der Bundesexekutivgewalt als die weniger zweckentsprechende erscheinen zu lassen.

Wie steht es aber mit dem einen, scheinbar unermeßlichen Vorteil, der dem Wahlmodus und der kurzen Amtsdauer vor der monarchenartig erblichen d. h. — auf die jeweilige Person bezogen — lebenslänglichen Bestimmungsart zu eigen sein soll, nämlich dem, daß stets dem Tüchtigsten, d. h. gerade für die betreffende Lage Geeignetsten, das Amt vom Volke übertragen wird? Abgesehen davon, daß schon durch die Parteiwirtschaft dieses Ziel tatsächlich in weite Ferne gerückt erscheint, ist die Erreichung desselben auch durch das Recht selbst unmöglich gemacht. Gewiß geht alle Gewalt vom Volke aus, und dieses wählt durch seine Wahlmänner, wen immer es für geeignet hält — soweit nicht nach dem oben Gesagten seine Majorität durch die Wahl des Kongresses vernichtet werden kann —; aber in dem Augenblick, in dem die Wahl ausgeübt ist, ruht die Macht des Volkes für vier Jahre, während welcher Zeit der

---

[1]) s. Benton a. a. O. Auch ihm schien die Einführung der direkten Wahl das Heilmittel zu sein. Auch nach ihm ist noch mehrmals der Versuch zur Einführung eines diesbezüglichen Verfassungsamendements gemacht worden, aber stets an der fehlenden Majorität im Kongreß selbst oder der Staaten gescheitert. Besser als die gegenwärtige Art wäre auch die der Wahl durch die Staatslegislaturen (s. Stanwood a. a. O. S. 3ff.) gewesen, die vielleicht angenommen worden wäre, wenn nicht Washington selbst und Madison dagegen gewesen wären. Bancroft a. a. O. Bd. 6 S. 326ff.; s. auch die Mitteilung Johnsons v. 18. 7. 1868 an den Kongreß bei Richardson, Papers and Messages of the Presidents, Bureau of National litterature and art 1907 Bd. 6 S. 639ff.

Präsident unabsetzbar,[1]) wie ein Monarch seinen hohen Posten innehat. Es besteht keine Möglichkeit, innerhalb dieses Zeitraums den für die gegebene Situation fähigsten Mann an Stelle des einmal Gewählten zu setzen. So einseitig Lockwood in seiner Stellungnahme gegen das Amt des Präsidenten auch im allgemeinen sein mag, in diesem Punkte ist ihm beizupflichten, und es kann die Sachlage nicht präziser, noch treffender dargestellt werden als mit seinen eigenen Worten: Look at the absurdity of the position. Profound peace exists. The national caucus meets. They nominate a man, who, if he be at all fit for the office, has qualifications which would make him efficient in times of peace. He is elected — inaugurated. A month passes and war breaks out. The nation demands a man at the head of the government who has the accomplishments of a warexecutive. The constitution says: no ... A system which selects a warpresident in time of peace, and a peacepresident in time of war, is one of an unknown quantity.[2])

Die Regierung durch einen Präsidenten der Vereinigten Staaten ist nicht weniger eine Lotterie als die durch ein lebenslängliches resp. erbliches Organ. Die demokratische Wahlexekutive verdient nur dann diesen Namen, wenn die Abberufung und Neueinsetzung zu jedem gegebenen Moment erfolgen kann. Sowie jedoch der Amtstermin — und sei es nur für ein Jahr oder einen noch kürzeren Zeitraum — sowie der Amtstermin überhaupt fixiert und fest voraus bestimmt ist, sind alle der Demokratie und dem Prinzipe der Wählbarkeit der höchsten Organe zugeschriebenen Vorteile in bezug auf die Möglichkeit der Berufung des jeweilig Tüchtigsten hinfällig.

Somit erscheint der Modus der Bestimmung des Präsidenten als äußerst unvorteilhaft. Man vermißt die Vorteile des demokratischen wie auch die des monarchenartig lebenslänglich-erblichen Prinzipes, findet aber umgekehrt die schwerwiegendsten Nachteile beider Systeme im Präsidenten vereinigt.

Dieses unbefriedigende Resultat ist um so erstaunlicher, als man gewohnt ist, die Mitglieder der amerikanischen Verfassungs-

---

[1]) Über das impeachment s. unten § 5. Da die Absetzung durch impeachment nur bei positiven Vergehen und Verbrechen gegen den Staat anwendbar ist, kommt sie in diesem Zusammenhang nicht in Betracht.

[2]) Lockwood a. a. O. S. 37f. Auch hat Bagehot a. a. O. S. 97ff., an den sich im Ziehen seiner Parallele zwischen englischen und amerikanischen Institutionen Lockwood anzulehnen scheint, recht, wenn er in diesem Falle das konstitutionelle England mit seinem beweglichen verantwortlichen Ministerium — der König zählt ja dortselbst heute kaum als politischer Realfaktor — für demokratischer als Amerika erklärt.

konvention mit Recht als Muster staatsmännischer Einsicht und praktischer Erfahrung anzusehen. Geht man der Erscheinung, daß gerade in diesem Punkte die Konvention so sehr in die Irre ging, nach, so erkennen wir als den Grund hiervon den unmöglichen Versuch, zwei entgegenstehende Prinzipien — eben um es der Kürze halber so zu nennen — das monarchische und und das demokratische, zu vereinen;[1]) das Kompromiß zwischen dem äußersten Extrem der Tyrannenfurcht einerseits und der Furcht vor der Ochlokratie andererseits, die Erkenntnis der Notwendigkeit einer starken Exekutive einerseits und die Besorgnis vor dem Mißbrauch dieser Stärke andererseits, das sind die widerstreitenden Faktoren, aus denen die mangelhaften Rechtssätze in bezug auf die Einsetzung und Berufung des Präsidenten hervorgegangen sind. Was aber im besonderen einen Punkt bei der Bestimmung des Präsidenten angeht, nämlich das Wahlsystem, so bietet uns dieses dio Möglichkeit zu einer Schlußfolgerung von allgemeiner Bedeutung. Wir haben oben schon gesehen, wie wenig der bestehende Modus den auf ihn gesetzten Erwartungen entsprochen hat und wie oft eine Änderung dieses Systems angestrebt worden ist.[2]) Er hat nicht, wie es in der Absicht der Väter der Verfassung gelegen hatte und was für unsere Betrachtung besonders wichtig ist, vermocht die Wahl zu einer von den Parteileidenschaften unabhängigen zu machen, ferner nicht vermocht, die von einer direkten Volkswahl zu einem so hohen Amte befürchteten periodischen tiefgehenden Erregungen und Störungen der Ruhe im Volke zu

---

[1]) Sehr gut führt dies aus Karl Heinzen What is real democracy, S. 25ff., der scharfe und treffende Gedanken ausspricht, wenn auch seine Darstellung im ganzen, da stark tendenziös, mit Vorsicht aufgenommen werden muß. Übrigens ist er nicht der einzige, der meint, daß der Kampf zwischen den monarchischen und demokratischen Tendenzen nicht zu einem Kompromiß, sondern zu einem vollständigen Siege der ersteren geführt hätte, wäre Washington nicht „ehrenhaft" genug gewesen, alle derartigen Anträge abzulehnen. R. Foster, Commentaries Bd. 1 S. 40 schreibt diese Haltung Washingtons wahrscheinlich richtiger seinem Mangel an männlichen Erben als seiner „Ehrenhaftigkeit" zu, da sich nicht einsehen läßt, inwiefern die Annahme einer Krone unehrenhaft sein sollte.

[2]) Über Benton und seine Änderungswünsche ist oben gesprochen und auf sein Werk verwiesen worden. Über die vielen anderen bedeutenden Geister, die später sich noch die Abänderung dieser Verfassungsbestimmungen zur Aufgabe gemacht haben, besonders über Morton in den siebziger Jahren, sowie über die Entstehung des Gesetzes v. 3. 2. 1887 s. Dougherty, The electoral system of the U. S., New York u. London, 1906, Kap. 12 S. 325ff.; Dougherty selbst ist der letzte in dieser Reihe von Männern und tritt in seinem Werk mit annehmbaren Amendementsvorschlägen hervor (Kap. 13 S. 364ff.).

verhindern; dagegen hat er durch die Unmöglichkeit, bei unentschiedener Wahl mit Stichwahlen an das Volk zu appellieren, dazu gezwungen, die Bestimmung der Person des Präsidenten in solchen Fällen auf den ganz undemokratischen Weg der Wahl durch den Kongreß zu verweisen; ja er hat, indem er die Möglichkeit bietet, unter gegebenen Verhältnissen den Willen einer großen Mehrheit des Volkes der Minderheit unterzuordnen,[1] und ferner durch die Zweifel, die die Verfassung in bezug auf die Frage, wer zur Entscheidung bei bestrittener Gültigkeit von Wahlmännerstimmen befugt sei, offen läßt,[2] das Land zweimal an den Rand des Bürgerkrieges geführt[3]; kurz, es ist nicht zu viel gesagt, wenn man behauptet, daß der indirekte Wahlmodus des Präsidenten der schwächste Teil der ganzen Verfassung ist.

Und ziehen wir nun neben dieser Tatsache jene andere in Betracht, daß gerade diese Verfassungsbestimmungen fast die einzigen des ganzen Instrumentes sind, die von der Nationalkonvention wegen Mangels an Mustern in bereits Bestehendem oder Dagewesenem ganz frei aufgestellt werden mußten, so liegt in diesen beiden Tatsachen die Wahrheit klar zutage, wie wenig bei staatlichen und politischen Schöpfungen mit reinen Abtraktionen gewonnen werden kann — die sich meist als gefährliche Experimente erweisen — und wie Gesundes nur auf dem Wege normaler Weiterentwicklung und Fortbildung bewährter Formen geschaffen werden kann.

---

[1]) Nämlich wenn die Wahl auf den Kongreß devolviert (s. oben) und dieser aus den drei mit der höchsten Stimmenzahl versehenen Kandidaten den Präsidenten wählen darf. So hatte im Jahre 1825 Adams nur 84 gegenüber den 99 Elektoralstimmen Jacksons. Da aber keine absolute Majorität vorhanden war, fiel die Wahl an den Kongreß und dieser wählte Adams.

[2]) s. oben. Erst durch Gesetz v. 3. 2. 1887 Sekt. 2 u. 4 sind diese Zweifel gehoben worden, und zwar auf eine nicht befriedigende Weise, indem in erster Linie den Staaten freigestellt wird, durch besondere Staatsgerichtshöfe zu entscheiden; in welchem Falle die Entscheidung für den Kongreß bindend sein soll (Sekt. 2); für den Fall, daß solche Gerichtshöfe nicht errichtet sind, nimmt der Kongreß dies Recht der Entscheidung für sich in Anspruch (Sekt. 4). In dieser nicht verfassungsgemäßen Machtanmaßung des Kongresses liegt das Unbefriedigende der Lösung, die das zitierte Gesetz gibt.

[3]) Dougherty a. a. O. S. 2. Er meint anscheinend erstens zur Zeit der erwähnten Adams-Jackson-Wahl (1825), zweitens die sogen. Hayes-Tilden-Controversy (1877). Zu letzterer vgl. auch das Werkchen von Stiger, Zur amerikanischen Präsidentenwahl v. 7. 11. 1876, Zürich 1877.

§ 4.
Vertretung des ursprünglichen Trägers der Bundesexekutivgewalt.

Da sowohl der Kaiser des Deutschen Reiches als auch der Präsident der Vereinigten Staaten für einen verfassungsmäßig unabänderlich im voraus festgelegten Zeitraum — dieser auf vier Jahre, jener auf Lebenszeit — zu ihrem Amte berufen sind, so kann bei beiden in gewissen Fällen die Notwendigkeit eintreten, bis zum Eintritt dieses Endtermins einen Ersatz [1]) für dieselben zur Ausübung des Amtes zu schaffen; der nächstliegende und beiden gemeinsame Fall ist der, daß der ursprüngliche Träger des Amtes durch geistige oder körperliche Gebrechen unfähig wird, dasselbe weiter auszuüben.[2]) In diesem Falle muß bis zum Ableben bezw. bis zum Ablauf der Frist von vier Jahren ein Stellvertreter die Rechte und Pflichten des Amtes wahrnehmen. Die übrigen Fälle sind gemäß der verschiedenen persönlichen Rechtsstellung beider Organe verschieden. Tod und Rücktritt während des vierjährigen Zeitraums sind für die Präsidentschaft naturgemäß Stellvertretungsgründe,[3]) während sie in bezug auf den Kaiser dessen Amtsdauer ipso iure beenden. Amtsenthebung durch Impeachment[4]) oder Nichtzustandekommen der Wahl — im

---

[1]) Wir behandeln zunächst denjenigen Teil der Stellvertretung i. w. S., der verfassungsmäßig hier wie dort geregelt ist, die Regentschaft bezw. das Einrücken des Vizepräsidenten in die Stelle des Präsidenten (auch die eigentliche Stellvertretung zu nennen).

[2]) U. S. V. Art. II Sekt. 1 Abs. 6; preuß. Verfassung Art. 56. Längere Abwesenheit, es sei denn etwa als Gefangener, so daß eine Unmöglichkeit des freien Gebrauchs der Kräfte vorläge, ist nicht als „dauernde“ Verhinderung bezw. „inability“ zu bezeichnen (außer wenn eine Verfassung etwa ausdrücklich, wie die württembergische, die Verlegung des Regierungssitzes außer Landes verbietet; s. G. Meyer, Lehrb. S. 279). Für Amerika s. auch Finley und Sanderson, The American executive and executive methods, New York 1908, S. 190, und dort zitiert die Ansicht Präsident Grants. Daß unter „inability“ bezw. „dauernder Verhinderung“ in der Regel geistige und körperliche Unfähigkeit zu verstehen ist, ist in der deutschen Staatsrechtswissenschaft anerkannt (s. besonders Schwartz, Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat, Breslau 1898, S. 163), in der amerikanischen nunmehr die überwiegende Ansicht; s. Artikelserie in „North American review“, November 1881, geschrieben von Trumbull, Cooley, Burler u. a., zit. bei Dougherty a. a. O. S. 276. Eine Ausnahme von dieser Regel bildet Braunschweig. Dort liegt der Fall vor, daß ein körperlich und geistig regierungsfähiger Fürst aus politischen Gründen als „dauernd verhindert“ angesehen wird; s. Braunschweiger Gesetz v. 16. 2. 1879, G. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 280 f. N. 20.

[3]) U. S. V. Art. II Sekt. 1 Abs. 6. Der Rücktritt wird durch schriftliche Erklärung an den Staatssekretär (Sekretär des Äußern) getätigt.

[4]) U. S. V. a. a. O.

Fall der Devolution derselben auf den Kongreß — bis zum 4. März (Amtsantrittstermin)[1]) sind ferner noch Stellvertretungsgründe für den Präsidenten, während in bezug auf die kaiserliche Würde Minderjährigkeit und Unbestimmtheit der Person,[2]) veranlaßt durch Schwangerschaft der kaiserlichen oder einer Agnatenwitwe des preußischen Königshauses, als weitere Stellvertretungsgründe zu nennen sind. Hiermit sind die Stellvertretungsgründe erschöpft; sie beruhen sämtlich direkt auf der Verfassung, und zwar, wie aus den Zitaten ersichtlich ist, für das Reich auf den Bestimmungen der preuß. Verfassung.[3]) Dies geht wiederum unmittelbar aus Art. 11 RV. hervor, der für das gesamte Regentschaftsrecht wie auch für die Bestimmung der Person des Kaisers (s. oben § 3) auf preußisches Recht zurückverweist. Gegen dieses Resultat sind mehrfach Einwendungen erhoben worden: erstens in der Art, daß dieses Resultat ein irriges und mit den Worten der Reichsverfassung in Widerspruch stehendes sei; zweitens in der Art, daß selbst, wenn dieses Resultat ein durch richtige Konstruktion der Reichsverfassung gewonnenes sei, es als im höchsten Grade anstößig und unangebracht zu bezeichnen sei, insofern es das Reich in Abhängigkeit von den preußischen Kammern setze. Der zweite Einwand soll unten bei Besprechung der Tätigkeit der preußischen Kammern in Regentschaftssachen erörtert werden. Was den ersteren betrifft, so stützt er sich darauf, daß der Wortlaut des Art. 11 von dem „König" von Preußen spreche, für diesen und dessen Bestimmung also zwar eine Verweisung auf preußisches Recht unzweifelhaft sei, dasselbe aber für eine Regentschaft nicht gelten könne, vielmehr das Reich in bezug auf die Regelung

---

[1]) U. S. V. Amendement 12 v. 25. 9. 1804 Abs. 1. Rentner, Die Verfassung für die Verein. Staaten von Amerika, Tübingen u. Leipzig 1901, S. 110, spricht von dem vierten Tage vor dem 1. März (sic!).

[2]) Art. 56 preuß. Verf. Der letztere Grund ist nicht ausdrücklich erwähnt, gilt aber unzweifelhaft als Anlaß zur Stellvertretung (s. G. Meyer a. a. O. S. 279 N. 15 und v. Rönne-Zorn, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie 5. Ausg. Bd. 1 S. 234; vgl. auch Schwartz a. a. O. S. 163) und scheint u. E. aus der Minderjährigkeitsbestimmung als logische Folge hervorzugehen und unter diese zu subsumieren sein — nach dem Satze: nasciturus pro iam nato usw. — und somit direkt auf der Verfassung zu beruhen. Ausdrücklich führt diesen Grund z. B. an das hessische Gesetz, die Regentschaft betr., v. 26. 3. 1902 Art. 1.

[3]) Die Gründe für die Stellvertretung i. e. S. (Regierungsstellvertretung) dagegen liegen ganz im Ermessen des die Stellvertretung anordnenden Herrschers oder Regenten. Die Regierungsstellvertretung ist ihrem Wesen nach Mandat. Näheres — auch betreffend das hess. Stellvertretungsgesetz v. 26. 3. 1902 — s. unten.

dieser Frage vollkommen frei sei.[1]) Diese Argumentation ist als rein formalistisch zu verwerfen. Die ursprüngliche Fassung des Artikels in der Norddeutschen Bundesverfassung lautete: Das Präsidium des Bundes steht der „Krone“ Preußen zu, und damit war natürlich jeder rechtmäßige Ausüber der Rechte und Pflichten der preußischen Krone, ob König oder Regent, denn der Regent übt alle dem Könige zustehenden Rechte aus, zu verstehen; nur durch die Anfügung des Relativsatzes „der den Namen Deutscher Kaiser führt“ wurde die Änderung des Wortlauts nötig; daß aber hierdurch eine Änderung der Sache nach nicht beabsichtigt war, steht fest; wie denn ja überhaupt durch die Einführung des Begriffes „Kaiser“ in die Reichsverfassung in keiner Weise eine sachliche Änderung des Textes im übrigen bezweckt wurde.[2]) Ferner geht der Wille der Verfassungsautoren schon daraus hervor, daß die Reichsverfassung über die Regentschaft keinerlei Bestimmungen enthält, also doch unzweifelhaft die Ansicht die war, daß preußisches Recht gelten solle, falls eine Stellvertretung des Kaisers notwendig werden sollte.

Die Beantwortung der Frage, ob einer der in der preußischen Verfassung bezw. der Unionsverfassung vorgesehenen Stellvertretungsgründe vorliegt oder nicht, kann regelmäßig nicht zu Meinungsverschiedenheiten führen; ausgenommen nur der Fall, daß die Feststellung der geistigen oder körperlichen Unfähigkeit bezw. Fähigkeit notwendig wird. Um dieser Eventualität zu begegnen, sieht die preußische Verfassung (Art. 56) einen Beschluß der Kammern betr. die Notwendigkeit der Regentschaft vor. Und zwar hat dieser Beschluß, im Falle daß ein volljähriger Agnat zur Übernahme der Regentschaft vorhanden ist und auch schon die Regentschaft provisorisch angetreten hat, nur einen formell bestätigenden Zweck. Anders aber, wenn kein volljähriger Agnat vorhanden ist, das Haus also zur Wahl eines Stellvertreters schreiten muß,[3]) oder wenn die Notwendigkeit etwa seitens des für unfähig Gehaltenen bestritten wird.

---

[1]) z. B. v. Rönne-Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reichs Bd. 1 S. 225ff, zit. bei Graßmann, Das Recht der Regentschaft in Preußen und im Deutschen Reich, im Arch. f. öff. R. Bd. 6 S. 529 und weitere Literatur dortselbst, und bei Laband a. a. O. Bd. 1 S. 219.

[2]) Hänel, Organisatorische Entwicklung der Reichsverfassung S. 57f.; Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches, Tübingen 1911, Bd. 1 § 25 S. 219ff.; Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich, Freiburg u. Leipzig 1897, zu Art. 11 S. 127. Dieser Ansicht die überwiegende Mehrheit.

[3]) Art. 57. s. unten. Im Falle der Minderjährigkeit und der Schwangerschaft muß der Beschluß der Kammern die Notwendigkeit der Regentschaft aussprechen; s. Schwartz a. a. O. S. 163.

Die Unionsverfassung dagegen sagt gar nichts darüber, wer zur Entscheidung der Frage der Notwendigkeit berufen sein soll; es sei denn natürlich, daß der Fall der Amtsentsetzung vorläge, dessen Voraussetzung in der Form des Impeachments (s. unten) eine Anklage des Repräsentantenhauses und ein Urteil des Senates ist. Diese schwerwiegende Lücke muß man unzweifelhaft dahin ausfüllen, daß man dem Kongreß eintretendenfalls das Recht der Entscheidung zugestände.[1]) Ist doch der Kongreß auch in dem einzigen anderen Stellvertretungsfall, der eine Entscheidung verlangt, wie oben erwähnt, als anklagende bezw. urteilende Behörde zuständig, und ist damit auch der Einwand hinfällig, daß durch Gewährung der Zuständigkeit im Falle der „inability“ eine oppositionelle Mehrheit imstande sein würde, sich eines „unbequemen“ Präsidenten zu entledigen.[2]) Im Falle einer solchen Absicht dürfte es dem Kongreß gewiß weniger Schwierigkeit machen, die Voraussetzungen zum impeachment als gegeben darzustellen, als auch nur scheinbar genügende Beweise geistiger oder körperlicher Unfähigkeit zu erbringen.[3]) Die bei einer Entscheidung zu beobachtende Form müßte natürlich der Kongreß ad hoc durch Beschluß für sich

---

[1]) And. M. Schlief, Die Verfassung der nordamerikanischen Union, Leipzig 1880, S. 114f., und Jung, Wahl und rechtliche Stellung des Präsidenten usw., Erlangen 1907, S. 28, die das Oberbundesgericht für zuständig halten. Diese Annahme ist gänzlich verfehlt. Das Oberbundesgericht ist nur in rechtlichen und kann nie in politischen Fragen zuständig sein. Auch schweigt die amerikanische Literatur nicht so ganz über die Frage, wie Jung a. a. O. meint, vielmehr ist Dougherty in seinem umfassenden Werk „The electoral system“ usw. S. 263 u. 273 unserer Ansicht. Lockwood, The abolition of the presidency S. 215, will dem Vizepräsidenten selbst die Entscheidung überlassen. Dem Vizepräsidenten steht natürlich die Ergreifung der Initiative zu (genau wie dem nächsten Agnaten); s. Graßmann a. a. O. S. 504), aber falls diese Forderung des Vizepräsidenten z. B. vom Präsidenten oder Kongreß selbst bestritten wird, kann nur der Kongreß die entscheidende Behörde sein. Wenn die Verfassung in Art. I Sekt. 3 Abs. 6 schon den Vizepräsidenten im Falle der Anklage des Präsidenten im Wege des Impeachment im Senat nicht präsidieren läßt, weil sie seine mangelnde Unparteilichkeit aus Sukzessionsehrgeiz voraussieht, wieviel weniger ist es dann im Sinne der Verfassung, ihm die Entscheidung betr. die Sukzession selbst anheimzustellen.

[2]) Hiervon spricht Schlief a. a. O.

[3]) A. Johnson ist das typische Beispiel des dem Kongreß unbequemen Präsidenten; aus der Anklageschrift des Hauses gegen ihn (Richardson a. a. O. Bd. 6 S. 709 ff.) erkenne man, wie leicht ein feindliches Repräsentantenhaus „treason, bribery or other high crimes and misdemeanours“ (Art. II Sekt. 4 U. S. V.) konstruieren kann; und mit welch knapper Majorität wurde Johnson auf Grund dieser Schrift freigesprochen! Mehr über Johnsons Impeachment s. § 5 und Chambrun, Le pouvoir éxécutif usw. Kap. 11 S. 299 ff.

festsetzen. Am einfachsten wäre es zur Vermeidung aller Schwierigkeiten, wenn der Kongreß den schon wiederholt gegebenen Anregungen Folge leistete und — was ohne Zweifel innerhalb seiner Kompetenz liegt — auf gesetzlichem Wege im voraus festlegte, zunächst genau wann inability anzunehmen und in welcher Form sie im Einzelfalle festzustellen sei.[1])

Nicht nur in bezug auf die Feststellung des Vorliegens oder Nichtvorhandenseins eines Stellvertretungsgrundes können der preußische Landtag bezw. der Kongreß in Aktion treten, sondern auch hinsichtlich der Person des Stellvertreters geben ihnen die Verfassungen — allerdings nur subsidiär — ein Bestimmungsrecht. In erster Linie haben die Verfassungen selbst den Stellvertreter unmittelbar bezeichnet. So soll im Reich der gemäß der agnatischen Linialfolge nächste großjährige Agnat die Stelle des Königs,[2]) in den Vereinigten Staaten der zu gleicher Zeit mit dem jeweiligen Präsidenten erwählte Vizepräsident die Stelle des Präsidenten einnehmen.[3]) Sind jedoch zur Zeit des Eintritts der Regentschaftsnotwendigkeit keine volljährigen Agnaten vorhanden, oder fallen sie später alle fort, oder ist der Vizepräsident vor dem Präsidenten ausgeschieden, oder scheidet er nach Antritt seiner Stellvertretung, aber vor dem Ende des verfassungsmäßigen Amtstermins aus,[4]) so treten die Parlamente in der Weise in Tätigkeit, daß in den Vereinigten Staaten der Kongreß durch Gesetz voraus bestimmt haben muß, in welcher Weise die weitere Stellvertretung geregelt sein soll, in Preußen-Deutschland diese vorherige gesetzliche Regelung stattgefunden haben kann, anderenfalls die beiden Kammern in gemeinsamer Sitzung zur freien Wahl eines Regenten befugt sind.[5]) Bis zur Wahl führt in Preußen das Staatsministerium, im Reich der Kanzler die Regierung, der durch die übliche gleichzeitige Innehabung eines preußischen Ministersitzes die nötige verbindende Einheitlichkeit beider Regierungen aufrechterhält.

---

[1]) Dougherty a. a. O.

[2]) Art. 53, 56 preuß. Verf.

[3]) Art. II Sekt. 1 Abs. 6 U. S. V. Der Absatz wird übrigens mitunter, wenn überhaupt — da die meisten Schriftsteller sich mit dem Artikel und Sektion begnügen — als 5 zitiert (Chambrun a. a. O. S. 43 N. 1), da Abs. 3 durch Amendement 12 fortgefallen ist. Dieser letztere wird aber trotzdem in den Verfassungstexten immer noch in Klammern mitgedruckt und auch gezählt; s. z. B. Baker, Annotated constitution of the U. S., Chicago 1891, S. LXXVI; Bryce a. a. O. Bd. I. im Anhang, neue Ausg. S. 710, alte Ausg. S. 700.

[4]) Die Gründe sind ebendieselben wie die mit Rücksicht auf den Präsidenten aufgezählten.

[5]) Preuß. Verf. Art. 57; U. S. V. Art. II Sekt. 1 Abs. 6.

Daß der Kanzler zunächst seinen Posten beibehält, ist deshalb selbstverständlich, weil während des „Interregnums“ niemand vorhanden ist, der denselben abberufen könnte. Daß der Kanzler ferner auch zur Führung der Regierung während der besagten Zeit berufen ist, muß man, da er der einzige Reichsminister ist, analog der Regelung in Preußen annehmen. Außerdem müßte man rein negativ dem Reichskanzler schon deshalb dieses Provisorium überlassen, weil eine andere geeignete Person überhaupt nicht vorhanden ist und auch kein Organ im Reich das Recht hat, eine solche Person zu bestimmen.

Da der Kongreß viel weniger frei dasteht als der Landtag, ist man schon im Jahre 1792, um eintretendenfalls eine Krisis zu vermeiden, zum Erlaß eines diesbezüglichen Gesetzes geschritten.[1]) Heute gilt das Gesetz v. 18. 1. 1886.[2]) Dieses setzt an die Stelle der Nachfolge der Vorsitzenden der parlamentarischen Körperschaften die der Kabinettsmitglieder. Hiermit ist insofern ein Vorteil gegenüber dem alten Modus gegeben, als die Kabinettsmitglieder sich stets am Sitze der Regierung befinden und ihre Persönlichkeit stets bestimmt ist, während die Parlamentarier nur zur Sitzungszeit mit Sicherheit sofort erreichbar zu sein pflegen und ferner, wenn z. B. die Nachfolge des Vorsitzenden des Repräsentantenhauses (Speakers) zu einer Zeit zwischen dem Auseinandergehen des alten und vor dem Zusammentritt des neuen Hauses notwendig geworden

---

[1]) Gesetz v. 1. 3. 1792 Sekt. 9. Gemäß diesem Gesetze folgte auf den ausgeschiedenen Vizepräsidenten, der stets zugleich Senatspräsident ist, der vom Senat inzwischen erwählte Senatspräsident pro tempore, auf diesen der Vorsitzende des Repräsentantenhauses (Speaker).

[2]) Richardson a. a. O. Bd. 11 S. 319 gibt fälschlich den 19. 1. 1886 als Datum des Gesetzes und Story a. a. O. Bd. 2. 5. Ausg. S. 322, neue Anm. des Herausgebers Bigelow, gibt den 19. 7. 1886. Das Gesetz ist abgedr. bei Stanwood a. a. O. S. 451 f. Die Reihenfolge ist so, daß nach dem Vizepräsidenten der Staatssekretär (Auswärtiges), dann der des Schatzamts, des Kriegsdepartements, der Generalstaatsanwalt, der Generalpostmeister, der Sekretär der Marine, endlich der des Innern, ein jeder immer erst nach dem Ausscheiden des vorhergehenden eintreten. Die Sekretäre der Departements für Landwirtschaft und für Handel und Arbeit sind nicht sukzessionsfähig, da ihre Ämter erst nach Erlaß des Gesetzes gegründet sind, nämlich durch Bundesgesetz v. 9. 2. 1889 bezw. v. 11. 2. 1903 (Richardson a. a. O. Bd. 11 S. 80 gibt fälschlich den 14. Februar). Natürlich müssen in den zur Nachfolge berechtigten Sekretären auch die Voraussetzungen der Wählbarkeit zum Präsidenten vorliegen, als da sind: Geburt im Lande, Alter, Domizil usw. (Finley and Sanderson a. a. O. S. 338), ebenso wie der preußische Regent, im Falle daß er ein Agnat ist, die Fähigkeiten haben muß, die zur Innehabung der Monarchenwürde selbst nötig sind (Graßmann, Das Recht der Regentschaft usw. S. 499 f.; v. Rönne-Zorn a. a. O. Bd. 1 S. 237 N. 4; Schwartz a. a. O. S. 164).

wäre, niemand zur Nachfolge berechtigt gewesen wäre, da das alte Haus nach Schluß der Legislaturperiode als solches nicht mehr besteht, also auch nicht das Amt eines Speakers desselben, das neue aber seinen Speaker erst beim Wiederzusammentritt wählen kann.[1])

Auf einen Punkt dagegen, der dem amerikanischen Volke — so besorgt es im allgemeinen auch für die Erhaltung der Demokratie ist — gar nicht aufzufallen scheint, muß andererseits hingewiesen werden, daß nämlich die neue Sukzessionsordnung eine schwerwiegende Durchbrechung des demokratischen Prinzipes ist insofern, als nach Ausscheiden des Präsidenten und Vizepräsidenten Männer — vielleicht auf einige Jahre — zur Ausübung des höchsten Amtes der Republik gelangen, die ursprünglich nur Werkzeuge des jeweiligen Präsidenten waren und sein sollten, die demgemäß von diesem nach seinem ganz freien Ermessen wie seine persönlichen Diener angestellt wurden, ohne die geringste Mitwirkung des Volkes, weder mittelbar noch unmittelbar, die infolgedessen auch ohne eigene Verantwortlichkeit während der Regierung des Präsidenten bezw. Vizepräsidenten ganz unter dessen Oberleitung und durch seine Persönlichkeit gedeckt mit dem Volke in gar keinen Beziehungen standen, sondern nur im Innenverhältnis dem Präsidenten verpflichtet waren.[2]) Unter diesem Gesichtspunkte war das frühere System, das erfahrene und bedeutende, meist dem ganzen Volk bekannte und wenigstens von ihm erwählte Politiker — man kann den Speaker nach dem Präsidenten den mächtigsten Mann der Union nennen[3]) — berief, entschieden vorzuziehen. Wenn in Preußen-Deutschland das verantwortliche Ministerium bezw. der Kanzler eines unverantwortlichen obersten Exekutivorgans bis zur sofortigen Wahl eines neuen die Regierung führt, so ist dies zweckmäßig, wenn aber die bisher unverantwortlichen, d. h. obskuren Werkzeuge eines allein verantwortlich gewesenen Präsidenten event. auf lange Jahre einzeln zur Regierung berufen werden,

---

[1]) Übrigens ist die allgemeine Ansicht die, daß auch unter dem gegenwärtigen Gesetz für den kaum denkbaren Fall, daß alle vorgenannten Sekretäre nacheinander ausscheiden, der Präsident des Senats und der Speaker des Hauses zur Folge berechtigt seien (s. Story, Commentaries 5. Ausg. Bd. 2, neue Anm. des Herausgebers Bigelow zu § 1481 S. 322).

[2]) s. unten das Nähere betreffend das Kabinett und ferner bei Finley und Sanderson a. a. O. Kap. 16 S. 181 ff.; Bryce, The American commonwealth Bd. 1 Kap. 9 neue Ausg. S. 85 ff., alte Ausg. S. 81 ff.; Lockwood a. a. O. Kap. 10 S. 110 ff.

[3]) Bryce a. a. O. Bd. 1 alte Ausg. S. 136 sagt: „If not the first“; neue Ausg. S. 142 ist dieser Ausdruck gestrichen, aber der Sinn derselbe.

so ist dies nicht nur undemokratisch, sondern geradezu gefährlich für das Wohlergehen eines Staates.

Auf das preußisch-deutsche System aber müssen wir nach einer anderen Richtung hin näher kritisch eingehen. Wir greifen auf die obenerwähnten beiden Einwände zurück; den ersten haben wir schon am entsprechenden Orte als haltlos abgetan. Die Richtigkeit des zweiten Einwandes jedoch, daß es nämlich bedenklich sei, den preußischen Landtag über die Frage der Notwendigkeit der Regentschaft im Reich beschließen und event. gar die Person des jeweiligen Regenten bestimmen zu lassen, muß zum Teil zugegeben werden. Auf diese Weise bestimmt der preußische Landtag entweder allein oder — im Falle der Gesetzgebung — im Verein mit dem König de facto, was im Reiche Rechtens sein soll. Vom reinen rechtlich-theoretischen Standpunkt aus mag man dagegen wohl sagen, daß die preußischen Organe nur über die Ausübung der preußischen Kronrechte eine Entscheidung treffen, und daß gemäß reichsrechtlicher Bestimmung (Art. 11) die kaiserlichen Rechte ein Ausfluß dieser Kronrechte sind. — Daß aber der Rechtsgrund der preußischen Einwirkung in der Reichsverfassung liegt, ändert nichts an der Tatsache der Einwirkung an sich.[1]) — Ferner muß berücksichtigt werden, daß vor allem die dauernde Verbindung der preußischen Krone mit der kaiserlichen Würde erstrebt werden mußte, denn nur diese verbürgt ein gedeihliches Zusammenwirken der preußischen und der Reichsregierung und die notwendige Verbindung — durch die preußischen Rechte im Bundesrat — der Reichsexekutive mit der Reichslegislative. Nur durch die bedingungslose Verweisung auf preußisches Recht konnte aber diese Verbindung dauernd realisiert werden.[2]) Erscheint also die Sachlage für das Reich tatsächlich als in gewissem Sinne erniedrigend und in Abhängigkeit versetzend, so ist sie

---

[1]) s. auch G. Meyer-Anschütz, Lehrb. S. 440 N. 5; Laband a. a. O. Bd. 1 S. 220 sagt: Diese Einwirkung (des Landtags) ist eine faktische, keine rechtliche.

[2]) s. auch § 8. Außerdem ist auf den Gedankengang Graßmanns hinzuweisen, jedoch ist derselbe u. E. abzulehnen. Graßmann behauptet nämlich, daß, da das Reich keine Monarchie ist, eine eigentliche und von der preußischen Krone gesonderte Regentschaft begrifflich unmöglich sei (Näheres s. bei Graßmann a. a. O. S. 533). Ob der Kaiser Monarch ist oder nicht, kommt in dieser Beziehung gar nicht in Betracht, da auch für nichtmonarchische exekutive Organe eine Stellvertretung möglich ist, die dann allerdings vielleicht nicht die technische Bezeichnung als Regentschaft verdient, und es ist nicht einzusehen, warum das Reich eine solche Stellvertretung seiner Exekutive begrifflich nicht ganz frei sollte regeln können. Nur die obenerwähnte praktische Notwendigkeit führte zu der Verbindung.

doch die zweckmäßigste und könnte durch keinen besseren Modus ersetzt werden.

Die auf die bezeichnete Weise zur Stellvertretung Berufenen üben verfassungsgemäß den ganzen Umkreis der mit dem Amte, in das sie eingerückt sind, verbundenen Rechte aus.[1] Und zwar sind sie bei dieser Ausübung nicht als Vertreter einer anderen physischen Person, des ausgeschiedenen Königs, Präsidenten bezw. Vizepräsidenten aufzufassen, sondern als aus eigenem Rechte unmittelbar auf Grund der Verfassung handelnde Organe.[2]

Die Stellvertretung wird beendigt durch den Fortfall des Stellvertretungsgrundes. Dieser Satz ist für das Deutsche Reich bezw. Preußen selbstverständlich und unbestritten,[3] ebenso unbestritten in den Vereinigten Staaten kraft klarer Verfassungsbestimmung, was die dem Vizepräsidenten nachfolgenden Kabinettsmitglieder betrifft;[4] rücksichtlich des Vizepräsidenten kann man zweifelhaft sein, ob dasselbe für ihn gelten muß, oder aber ob er unter allen Umständen, gleichgültig ob die Unfähigkeit des ursprünglichen Trägers behoben wird oder nicht, bis zur Neuwahl im Besitze der Macht bleibt. Der Wortlaut der Verfassung gibt weder nach der einen noch der anderen Richtung hin einen Anhaltspunkt. Der Halbsatz 1 von Art. II Sekt. 1 Abs. 6 teilt uns mit, daß im Falle der Amtsentsetzung usw. des Präsidenten die Rechte und Pflichten seines Amtes auf den Vizepräsidenten übergehen sollen (devolve); der Halbsatz 2 spricht dann von der Kompetenz des Kongresses, durch Gesetz für den Fall der Amtsentsetzung usw. des Präsidenten und Vizepräsidenten Fürsorge

---

[1]) Preuß. Verf. Art. 58; U. S. V. Art. 2 Sekt. 1 Abs. 6.

[2]) Für die Verein. Staaten ist dies selbstverständlich, für das Reich bestritten. Wir schließen uns in dieser Beziehung an Anschütz, Deutsches Staatsrecht an (in Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, Berlin und Leipzig 1903/04, S. 575f., zit. bei G. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 282; Meyer selbst ist anderer Meinung; weitere Literatur dortselbst). Die Worte „im Namen des Königs", unter denen der Regent handelt, sind reine monarchische Formsache, um die unzerstörbare Souveränität des Königs auszudrücken; daß aber die Ausübung der Rechte der Krone dem Regenten als unmittelbarem Staatsorgane und nicht in Vertretung einer anderen physischen Person zustehen, geht schon daraus hervor, daß im Falle der Regentschaft während der Zeit der Schwangerschaft der kaiserlichen oder einer königlichen Agnatenwitwe überhaupt keine bestimmte physische Person vorhanden ist.

[3]) Jedoch ist hier bestritten, ob der wegen Unfähigkeit des nächststehenden Agnaten zur Regentschaft gelangte fernerstehende Agnat oder der erwählte Regent dem wieder fähig werdenden Agnaten zu weichen verpflichtet ist. Dies ist mit Graßmann a. a. O. S. 516ff. gegen die herrschende Lehre zu bejahen (Literatur dortselbst zitiert). Vgl. auch noch besonders Schwartz a. a. O. S. 165f.

[4]) U. S. V. a. a. O.

zu treffen, indem durch dasselbe festgestellt werden soll, welcher Beamte (what officer) alsdann als Präsident handeln solle, „und ein solcher Beamter (and such officer) soll demgemäß handeln bis zur Beendigung der Unfähigkeit". Es ist grammatischer Konstruktion nach ganz klar, daß der zweite Teil des Halbsatz 2 von „und ein solcher" an sich nur auf den ersten Teil desselben Halbsatzes zurückbezieht, nicht aber auch auf den Halbsatz 1 betreffend den Vizepräsidenten,[1]) über den weiter nichts ausgesagt wird, als daß das Amt des Präsidenten auf ihn übergehen soll. Da somit aus der Verfassung kein Anhaltspunkt zu gewinnen ist und in der amerikanischen Literatur diese Frage zwar mitunter erörtert aber von wichtigen Autoritäten nur selten entschieden worden ist, und noch kein Präzedenzfall vorliegt, der zur Entscheidung gezwungen hätte,[2]) ist man versucht, sich mit Chambrun des Urteils zu enthalten, „comme la question n'est point tranchée".[3])

In Anbetracht jedoch der praktischen Wichtigkeit des Falles, dessen Eintritt sehr leicht möglich ist, sowie auch in Anbetracht der besonderen theoretischen Bedeutung für unsere vergleichende Darstellung, da mit der Verneinung der Rücktrittspflicht des Vizepräsidenten ein wesentlicher Unterschied gegenüber dem Institut der Regentschaft gegeben wäre, muß man u. E. versuchen, zu einem positiven Resultat zu gelangen. Und zwar scheint uns eine Anwendung der Analogie hier gestattet zu sein[4])

---

[1]) Soweit stimmt auch Schlief a. a. O. S. 115 mit uns überein, zieht aber (S. 115f.) einen falschen Schluß auf Grund der richtigen Prämisse.

[2]) Der Versuch vom Jahre 1841, dem ersten sukzedierenden Vizepräsidenten Tyler nur den Titel „Acting president" zuzugestehen, zeigt, daß schon damals die Streitfrage bestand, hatte aber damals die Bedeutung einer bloßen Form- und Titelfrage, da Präsident Harrison ja nicht „unable", sondern tot war. Demgemäß wurde auch auf unsere wichtige Frage, ob der Vizepräsident wieder abtreten muß im Falle der Rückkehr des Präsidenten zu geistiger oder körperlicher Gesundheit, nicht eingegangen (Richardson a. a. O. Bd. 11 S. 410).

[3]) Chambrun a. a. O. S. 43; Rüttimann, Das Nordamerikanische Bundesstaatsrecht Bd. 1 § 263 S. 309 entscheidet allerdings, und zwar auch in unserem Sinne, geht aber dabei von falschen Voraussetzungen aus, da er den Vizepräsidenten schon bei der geringsten, noch so kurzen Verhinderung des Präsidenten eintreten lassen will, obwohl er selbst (S. 310 N. 1) einen schon unter Washington eingetretenen, eine andere Auffassung verratenden Fall zitiert (Näheres unten) und selbst zugibt, daß ihm ein Fall vorübergehender vizepräsidentieller Vertretung unbekannt sei. Auch Steinbach, Die rechtliche Stellung des Deutschen Kaisers S. 29 und Jung, Wahl und rechtliche Stellung S. 29 entscheiden die Frage, und zwar im entgegengesetzten Sinne, beide jedoch ohne genügende Begründung oder Autoritäten (s. unten im Text).

[4]) Auch Rüttimann a. a. O. nimmt Analogie zur Hilfe. Besonders verweist er auch noch auf die Vizegouverneure der Einzelstaaten.

und zum richtigen Ziele zu führen. Aus welchem denkbaren Grund nämlich sollte der Vizepräsident einer anderen Regel unterworfen werden als die diesem nachfolgenden Beamten? Zwar mag zu seinen Gunsten die Tatsache sprechen, daß er aus der Wahl des Volkes als zukünftiger Nachfolger hervorgegangen ist, also ein dem Präsidenten verfassungsmäßig und durch den Volkswillen Gleichgestellter ist, während dies bei den Sekretären nicht der Fall ist, die als bloße Notbehelfe durch Gesetz berufen sind für den seltenen Fall, daß sowohl Präsident als Vizepräsident ausfallen. Diese bevorzugte Stellung des Vizepräsidenten ist gewiß unbestreitbar und auch eben schon im Gegensatz zu den sukzedierenden Sekretären gewürdigt worden. Alle diese Tatsachen aber können in der Stellung des Vizepräsidenten in der Sukzessionsreihenfolge keine Veranlassung bieten, ihm eine Ausnahmestellung zu geben. Vor allem ist doch auf sein Verhältnis zum Präsidenten Gewicht zu legen, und in dieser Hinsicht ist ihm keine größere Berechtigung zur Amtsführung zuzugestehen als dem nachrückenden Sekretär gegenüber dem Vizepräsidenten. Muß der Sekretär dem Vizepräsidenten weichen, so liegt kein Grund vor, warum der Präsident dem Vizepräsidenten gegenüber nicht dasselbe zu fordern berechtigt sein sollte. In erster Linie ist der Präsident zur Regierung während des vierjährigen Zeitraums seiner Amtsdauer kraft der Verfassung berufen.[1]) Während dieser Zeit hat er dauernd ein verfassungsmäßiges Recht auf Zulassung zu seinem Amte, und wenn er innerhalb dieses Zeitraums unfähig und dann wieder fähig wird, die Zügel der Regierung zu führen, so muß er dem Vizepräsidenten gegenüber einen ebenso unbestreitbaren Anspruch auf Überlassung der Regierung genießen wie ein behindert gewesener Monarch dem Regenten gegenüber oder der Vizepräsident den Sekretären gegenüber. Somit scheint es uns an der Hand der Logik der Vernunft entsprechend und mit Hilfe der Analogie der „ratio legis“ gemäß zu sein, die Stellvertretung in jedem Fall mit dem Wegfall des Grundes endigen zu lassen. Es muß also stets der in zweiter Linie Berechtigte vor dem Erstberechtigten, der seine Fähigkeiten wiedererlangt hat, zurücktreten.

Ipso iure erlischt die Stellvertretung in Deutschland mit dem Tod des Monarchen,[2]) in den Vereinigten Staaten mit dem Amts-

[1]) Es ist eine unbestreitbare Tatsache, daß bei der Auswahl der Person des Vizepräsidenten fast nie der Möglichkeit gedacht wird, daß dieser einst an die Stelle des Erwählten des Volkes — und nur der Präsident verdient in Wahrheit diese Bezeichnung — treten könne; s. Rüttimann a. a. O. Bd. 1 § 262 S. 308; Chambrun a. a. O. S. 45f.

[2]) Selbst wenn der Nachfolger auch regierungsunfähig sein sollte und

tod des Präsidenten, d. h. dem Eintreten des Endtermins seiner Regierungsperiode. In allen Fällen jedoch, in denen der Fortfall des Stellvertretungsgrundes bestritten sein kann, muß dasselbe Organ, das zur Feststellung der Notwendigkeit des Eintritts berufen ist, entscheiden.[1])

Im Hinblick auf die Interpretation und praktische Handhabung der Bestimmung betreffend die „dauernde Verhinderung" bezw. „inability" muß darauf hingewiesen werden, daß hierunter nur eine körperliche oder geistige Behinderung, die ihrer Natur nach über einen größeren Zeitraum sich zu erstrecken pflegt,[2]) verstanden wird: bei anderweitiger Verhinderung pflegt die Stellvertretung i. e. S. einzutreten. Obwohl diese — außer ihrer kurzen Dauer und der Anordnung derselben seitens des Regierenden selbst — zur Voraussetzung hat, daß sie richtiger Ansicht nach, um angeordnet werden zu können, verfassungsmäßig als ausdrückliche Berechtigung eingeräumt sein muß,[3]) und obwohl eine solche Einräumung sich weder in der preußischen, noch in der Reichs-, noch in der Unionsverfassung findet, ist sie in beiden Staaten in unbestrittener Übung und ist von der Praxis anerkannt.[4])

---

derselbe Agnat also die Regentschaft weiterführen muß, so muß dennoch eine neue Regentschaft unter zustimmendem Beschluß der Kammern eingerichtet werden; v. Rönne-Zorn, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie Bd. 1 S. 241; Graßmann a. a. O. S. 512.

[1]) s. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 285; Graßmann a. a. O. S. 513 u. 515. Für die Verein. Staaten schweigt selbst Dougherty, jedoch muß auch hier dasselbe unzweifelhaft angenommen werden.

[2]) Also z. B. in körperlicher Beziehung Blindheit, Taubstummheit, (Graßmann a. a. O. S. 493), nicht dagegen eine Operation, eine Lungenentzündung usw. Geistige Gebrechen müssen natürlich stets zur Stellvertretung durch Regentschaft oder durch den Vizepräsidenten führen.

[3]) s. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 285 f. und daselbst Literatur; ferner Hänel a. a. O. S. 58 N. 1, der seinerseits zur Begründung wieder auf Meyer verweist; ferner v. Rönne-Zorn a. a. O. Bd. 1 S. 242 N. 1. And. M. anscheinend Graßmann a. a. O. S. 494. Die Zulässigkeit der Regierungsstellvertretung auch ohne ausdrückliche Einräumung der Berechtigung durch die Verfassung nimmt auch Schwartz a. a. O. S. 159 f. an. Ausdrücklich erwähnt und geregelt wird die Regierungsstellvertretung im Gegensatz zur Regentschaft im hess. Gesetz, die Regentschaft betr., v. 26. 3. 1902 Art. 10.

[4]) v. Rönne-Zorn a. a O. Bd. 1 S. 242; Lockwood a. a. O. S. 214 f. Dort wird auch näher auf einen Hauptfall eingegangen: die schwere Krankheit Garfields infolge eines Attentats, die sich über zweieinhalb Monate erstreckte (2. 7. bis 19. 9., † 1881), ohne daß der Vizepräsident eingegriffen hätte. Man wußte natürlich nicht, daß die Krankheit mit dem Tode endigen würde, sondern hoffte von Woche zu Woche auf die Wiederherstellung des Präsidenten. Bei Richardson Papers and messages of the presidents Bd. 8 S. 13 findet man die diesbezügliche offizielle Mitteilung des Staatssekretärs Blaine an den Gesandten Lowell in London. Fälle der

Die Gefahr dieser Regierungsstellvertretung liegt für die Vereinigten Staaten darin, daß diejenigen Personen, die mit der Ausübung derselben betraut sind, die Sekretäre der einzelnen Bundesämter, unverantwortliche Beamte sind, so daß das Volk in der Tat, da der Präsident zwar formell verantwortlich bleibt, aber vielleicht nie mehr — wie im Falle Garfield — tatsächlich zur Verantwortung gezogen werden kann, sich an niemanden zu halten imstande ist. Der Fall Garfields muß aber als eine Ausnahme angesehen werden; in den vielen Fällen vorübergehender Verhinderung, in denen die Sekretäre jeder in seinem Ressort selbständig die Geschäfte führen, wäre es eine große Verirrung, den Vizepräsidenten einrücken zu lassen, der, selten ein großer Freund des Präsidenten und seiner politischen Handlungen,[1] in den wenigen Tagen seiner Regierung das Recht haben würde, z. B. das Kabinett zu entlassen und durch neue Leute zu ersetzen, den Kurs der äußeren Politik zu ändern, kurz, die ungeheuerste Verwirrung anzurichten, die dem Prinzipe einer gewissen Stetigkeit in der exekutiven Administration, die durch den vierjährigen Amtstermin erstrebt, wenn auch nicht erreicht wird, zuwiderlaufen würde. Da übrigens im Gegensatz zu dem unverantwortlichen Kaiser, bei dem diese Frage keine Rolle spielt, die Verantwortlichkeit der Form nach stets bei dem jeweiligen Präsidenten ruht, so hat eine Stellvertretung desselben gar keine Wirkung nach außen, d. h. dem Volke und dem zum impeachment berechtigten Repräsentantenhause gegenüber. Infolge-

---

Regierungsstellvertretung in Preußen und im Reich s. bei Meyer-Anschütz a. a. O. S. 286; besonders ausführlich mit den Erlassen Schwartz a. a. O. S. 160 ff.

[1]) Bryce a. a. O. Bd. 1 neue Ausg. S. 51, alte Ausg. S. 48; Chambrun a. a. O. S. 44. Man betrachte die politische Haltung der bis jetzt (immer wegen Tod des Präsidenten) sukzediert habenden Vizepräsidenten: Tyler, Vizepräsident von 1841 bis 1845, brach mit der Politik des Präsidenten Harrison und suchte eine eigene Partei zu gründen (v. Holst, The constitutional and political history etc. Kap. 6 S. 406 ff.). Vizepräsident Fillmore schwenkte stark von dem bisherigen Kurs, indem er von dem Antisklavereiflügel seiner Partei zu dem Prosklavereiflügel derselben überging (Blaine, Twenty years of congress Bd. 2 S. 58). Johnson, der Vizepräsident für Lincoln, 1865—1869, verfolgte eine Politik im Gegensatz zu Lincoln, die ihm ein impeachment mit knapper Freisprechung einbrachte, trotzdem Lincolns (die republikanische) Partei, die eigentlich die seine hätte sein sollen, in der Majorität war (Chambrun a. a. O. Kap. 11 S. 299 ff.; Blaine a. a. O. Bd. 2 S. 376 ff.). Vizepräsident Arthur (1881—1885) war unbedeutend. Eine erquickende Ausnahme von der Regel bildet der letzte sukzedierende Vizepräsident Roosevelt (1901—1905), der als erster nachrückender Vizepräsident in Übereinstimmung mit dem Volk und seiner Partei und mit solchem Erfolg regierte, daß er mit ungeheurer Mehrheit zum Präsidenten gewählt wurde (1905—1909).

dessen ist auch eine offizielle Vertretungsvollmacht noch nie ausgestellt worden und würde, wenn sie ausgestellt würde, keine rechtliche Wirkung haben, ja vielleicht sogar als selbst vollzogene Anerkennung der — wenn auch nur augenblicklichen — Unfähigkeit zur Amtsführung Anlaß geben zum Eintritt des Vizepräsidenten.[1])

Somit besteht ein gewaltiger Unterschied zwischen der Regierungsstellvertretung des unverantwortlichen, durch seine Minister gedeckten Kaiser-Königs, der einen ebenso unverantwortlichen Prinzen zur Vertretung beruft, und den Regierungsstellvertretern des Präsidenten. Dieser Unterschied beruht auf der prinzipiell verschiedenen Stellung der Exekutive; trotzdem ist die Stellvertretung der Sekretäre eine echte Regierungsstellvertretung insofern, als einer anderen Person bezw. Mehrzahl von Personen die selbständige Führung der Regierung anvertraut wird, und entspricht auch darin der Regierungsstellvertretung der deutschen Praxis, daß der Einsetzende stets zum Eingreifen berechtigt bleibt.

In bewegten politischen Zeiten mag allerdings die Regierungsstellvertretung der Vereinigten Staaten nicht genügen — übrigens ebensowenig wie die im Reich bezw. in Preußen —, und es müßte in diesem Fall, wenn die vorübergehende Behinderung nicht behoben ist, zur Regentschaft bezw. zu dem Einrücken des Vizepräsidenten gegriffen werden.[2])

Die in bezug auf die Regentschaft bezw. die vizepräsidentielle Regierung wichtigen Fragen der Eidesleistung und der Verantwortlichkeit sollen unten im Zusammenhang mit den entsprechenden Abschnitten über den Präsidenten bezw. Kaiser erörtert werden.[3])

§ 5.

Regierungsantritt, Verfassungseid und Verantwortlichkeit des Trägers der Bundesexekutivgewalt.

Der Staat kann einen Träger seiner Gewalt in keinem Augenblick seiner Existenz entbehren. In der Monarchie ist

---

[1]) Steinbach a. a. O. S. 31 geht aber viel zu weit, wenn er jegliche Regierungsstellvertretung in den Verein. Staaten für unzulässig erklärt, d. h. ihre praktische Anwendbarkeit leugnet, denn hiermit leugnet er bestehende Tatsachen. Verfassungsmäßig und theoretisch ist sie allerdings (s. oben) u. E. ebenso unzulässig wie in Preußen-Deutschland. In beiden Ländern aber hat sich eine feststehende Stellvertretungspraxis gebildet.

[2]) Lockwood a. a. O. S. 216; Graßmann a. a. O. S. 494; Schwartz a. a. O. S. 160.

[3]) s. unten § 5.

dieser Träger der Fürst. Nach dem Prinzip der Vererblichkeit tritt unmittelbar an Stelle eines verstorbenen Monarchen sein Erbe ein als Nachfolger in der Gewalt. Für einen eigentlichen rechtlich relevanten Regierungsantritt ist in der Monarchie kein Raum.[1]) Demgemäß geht auch in Preußen die Regierung mit allen Rechten und Pflichten ipso iure über,[2]) und da die kaiserliche Würde ein Akzessorium der preußischen Kronrechte kraft Art. 11 bildet, so geht diese unmittelbar mit über.[3]) Trotzdem hätte die Reichsverfassung — da der Kaiser als solcher nicht Monarch ist,[4]) und da ferner die kaiserliche Gewalt zwar der preußischen Königsgewalt akzessorisch ist, aber doch einen selbständigen, ausschließlich der reichsrechtlichen Regelung unterliegenden Komplex von Rechten bildet[5]) — für den Kaiser als solchen eine besondere rechtlich wirksame Form des Regierungsantritts bestimmen können.[6]) Daß dies nicht geschehen ist, erscheint auf den ersten Blick um so erstaunlicher, als noch die Frankfurter Reichsverfassung v. 28. 3. 1849 auf den kaiserlichen Verfassungseid als Regierungsantrittsform das größte Gewicht als Garantie für die verfassungsmäßige Ausübung des kaiserlichen Amtes gelegt hatte und dessen Ableistung die Vorbedingung zur Inbesitznahme der Kaiserkrone gebildet hatte.[7]) Der Grund, daß dies in der gegenwärtigen Verfassung nicht geschehen ist, liegt weniger auf politischem oder rechtlichem, als auf historischem Gebiete, insofern die dem König von Preußen zustehenden Präsidialrechte sich im Wege historischer Entwicklung zu einem gesonderten und in sich abgeschlossenen Kreis kaiserlicher Rechte verdichtet haben. Und während zur Zeit des Nordd. Bundes ein besonderer Eid auf die Bundesverfassung weder Sinn noch Wert gehabt hätte, dachte später bei der Umbildung des Nordd. Bundes zum Reich niemand mehr an die Einfügung einer diesbezüglichen neuen Bestimmung.

---

[1]) Über den Begriff des Trägers der Staatsgewalt und seine Notwendigkeit vgl. Meyer-Anschütz, Lehrb. S. 17 N. 6 und dortselbst Literatur. Daß der König in Preußen Träger der Staatsgewalt ist, vgl. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 245; v. Rönne-Zorn, Staatsrecht der preußischen Monarchie Bd. 1 S. 7 und N. 7 (S. 7f.) und S. 204, Literatur dortselbst.

[2]) v. Rönne-Zorn a. a. O. Bd. 1 S. 225f.

[3]) s. oben § 4.

[4]) Näheres unten § 18; auch Laband, Staatsrecht Bd. 1 S. 97 u. 215; Meyer-Anschütz a. a. O. S. 424; v. Rönne-Zorn a. a. O. Bd. 1 S. 121.

[5]) v. Rönne-Zorn a. a. O. S. 120.

[6]) Dies geht auch per argumentum e contrario aus Laband (a. a. O. Bd. 1 S. 224) hervor.

[7]) Frankf. RV. § 90; s. Lackmann, Das Kaisertum in den Verfassungen des Deutschen Reiches v. 28. 3. 1849 u. 16. 4. 1871, Bonn 1903, S. 47f.

Somit ist auch in diesem Punkte allein preußisches Recht maßgebend, und die kaiserliche Gewalt fällt zu gleicher Zeit mit der preußischen Krone dem berechtigten Nachfolger zu. Der preußische Verfassungseid[1]) aber ist rechtlich von gar keiner Wirkung, wie aus dem oben Gesagten folgerichtig hervorgeht, und wenn dessen Verweigerung auch einen Verfassungsbruch darstellen würde — einen Verfassungsbruch aber nur in bezug auf den preußischen Staat, nicht in bezug auf das Reich[2]) —, so wird doch hierdurch die rechtmäßige Ausübung der königlichen und kaiserlichen Würde in keiner Weise berührt.[3])

Ganz anders liegt die Sache im Falle einer notwendig werdenden Stellvertretung des Königs, im Falle also der Regentschaft. Hier findet kein ipso iure-Übergang der Staatsgewalt statt, vielmehr bleibt der König im Besitz derselben; deshalb erscheint es hier auch als möglich, ja sogar als natürlich, die Ausübung der königlichen Rechte und Pflichten an eine rechtlich wirksame Form des Regierungsantritts zu knüpfen. Diese Form ist wiederum der Verfassungseid; der Inhalt aber ist der, daß der Eid Voraussetzung und Bedingung bildet zur Amtsausübung seitens des erwählten Regenten, zur vollkommenen und endgültigen Regierungsübernahme seitens des Agnaten. In beiden Fällen kann man sagen: Erst mit dem Beschwören der Verfassung ist der Regentschaftsantritt vollzogen.[4]) Denn wenn ein volljähriger Agnat vorhanden ist, so übernimmt dieser allerdings schon vor der Leistung des Eides die Ausübung der Regierung, beruft die Kammern usw.; diese Tätigkeit jedoch stellt sich ihrem politischen und rechtlichen Wesen nach als eine ganz unvollkommene und nur beschränkte Amtsführung dar insofern, als bis zur Eidesleistung — genau so, als wenn kein regierungsfähiger Agnat vorhanden wäre und das Staatsministerium bis zur Wahl und Eidesleistung eines Regenten allein die Regierung führte — das gesamte Staatsministerium für alle Verfügungen des Agnaten verantwortlich bleibt.[5]) Somit ist der letztere zu jedem Regierungsakt — er kann alle Akte außer Mitwirkung bei Verfassungsänderung und Entlassung des Ministeriums vor-

---

[1]) Preuß. V. Art. 54.
[2]) Laband a. a. O. Bd. 1 S. 223.
[3]) s. v. Rönne-Zorn a. a. O. Bd. 1 S. 227; Laband a. a. O. Bd. 1 S. 222f. gegen v. Rönne in dessen Reichsstaatsrecht (dortselbst zitiert). Über die äußere Form, die bei der Eidesleistung beobachtet wird, s. bei v. Rönne-Zorn a. a. O. S. 226f. N. 5. Von dem Protokoll der vollzogenen Eidesleistung erhält ein Exemplar das Archiv des Staatsministeriums und je eines das der I. und II. Kammer.
[4]) v. Rönne-Zorn a. a. O. Bd. 1 S. 238f.; preuß. V. Art. 56ff.
[5]) Preuß. V. Art. 58 Abs. 2 im Gegensatz zu Art. 44.

nehmen[1]) — an die Zustimmung sämtlicher Minister gebunden, und daraus folgt ferner in richtiger Auslegung des Art. 58 Abs. 2 preuß. V. die Unfähigkeit des Agnaten, bis zur Eidesleistung Änderungen in der Zusammensetzung des von ihm vorgefundenen Staatsministeriums vorzunehmen.[2]) Wenn demnach der Regent richtig definiert wird, als der Ausübende aller königlichen Rechte wie der König,[3]) so ist der Agnat bis zur Eidesleistung nicht im vollen Sinne des Wortes Regent. Da aber die Verfassung schon vor der Eidesleistung für den Agnaten den Begriff des Regenten gebraucht, so ist hier der Begriff der „provisorischen" Regentschaft zum Unterschied von der vollen Stellvertretung in Übung gekommen. Die Führung der Regierung unter alleiniger Verantwortlichkeit des Staatsministeriums im Falle der notwendig werdenden Wahl eines Regenten steht aber der Führung der Regierung auf dem Wege der provisorischen Regentschaft unter ebenderselben Verantwortlichkeit sehr nahe, viel näher als diese letztere der endgültigen Regentschaftsregierung.[4]) Wir glauben auf Grund dieser Erwägungen — unter Berücksichtigung der sogen. provisorischen Regentschaft — trotzdem ohne Einschränkung sagen zu dürfen, daß in allen Fällen Voraussetzung und Bedingung des Regentschaftsantrittes die Eidesleistung ist. Folgerichtig ist die Verweigerung des Eides als dem Verzicht auf die Regentschaft gleichbedeutend anzusehen.[5]) Mit dem Amtsantritt in Preußen fällt der im Reiche — nach dem oben Gesagten — zusammen. Infolge dieser unzertrennlichen Verquickung und bedingungslosen Verweisung der Reichsverfassung auf preußisches Recht befindet sich das Reich während einer Periode sogen. provisorischer Regentschaft in einer sonderbaren Lage: Der Agnat ist in Preußen unter mannigfachen Beschränkungen zwar nur provisorisch, aber nach dem Wortlaut der preußischen Verfassung als Regent im technischen Sinne des Wortes zugelassen, also ist er auch im Reich ohne Zweifel schon verfassungsmäßig berechtigt. Hier aber wird, was in Preußen Form ist, zur Tatsache; von Beschränkungen und Provisorium,

---

[1]) s. Schwartz a. a. O. S. 164.

[2]) Graßmann, Das Recht der Regentschaft, im Arch. f. öff. R. Bd. 6 S. 505 f.

[3]) s. v. Rönne-Zorn a. a. O. Bd. 1 S. 239; Meyer-Anschütz a. a. O. S. 282 f.; Laband a. a. O. Bd. 1 S. 221.

[4]) Man beachte die Motive für die Zulassung der provisorischen Regentschaft überhaupt. Der Hauptzweck war anscheinend der, daß man dem Agnaten bei der Einrichtung der Regentschaft die Initiative überlassen wollte. Graßmann a. a. O. S. 504; v. Rönne-Zorn a. a. O. Bd. 1 S. 236, besonders N. 4.

[5]) v. Rönne-Zorn a. a. O. Bd. 1 S. 238; Schwartz a. a. O. S. 164.

besonderen Garantien — Staatsministerium — weiß die Reichsverfassung nichts. Demnach ist der in Preußen noch nicht endgültig eingesetzte Agnat im Reich bereits zur Ausübung der kaiserlichen Rechte ebenso wie der Kaiser unter alleiniger Verantwortlichkeit des Kanzlers als einzigen Reichsministers berechtigt; er ist im Reiche vollberechtigter Regent, ehe er es in Preußen ist. Hier führt der Grundsatz der Akzessorität über die Akzessorität hinaus. Jedoch ist vernunftgemäß anzunehmen, daß auch im Reich der Agnat vor der Eidesleistung den Kanzler — der zugleich meistens preußischer Minister ist und in dieser Eigenschaft durch die preußische Verfassung in seiner Stellung gesichert ist — auch in seiner Eigenschaft als Reichsminister nicht entlassen darf und zur Mitwirkung bei Verfassungsänderungen vor diesem Zeitpunkt nicht befugt ist.[1])

Der durch den Eid auf die Verfassung charakterisierte Regierungsantritt des Präsidenten bezw. Vizepräsidenten[2]) ist in seinem rechtlichen Wesen dem des Regenten in jeder Beziehung entsprechend. Der Amtantrittstermin ist der 4. März; am Vormittage diese Tages leistet der Präsident den Eid und erlangt durch die Ablegung desselben die rechtliche Stellung eines Präsidenten der Vereinigten Staaten.[3]) Der Fall der Verweigerung des Eides würde nach Analogie des oben (§ 4 Anhang) Gesagten zu einer Sukzession des Vizepräsidenten führen, obwohl die Verfassung schweigt und es zweifelhaft erscheinen mag, ob man die Bestimmungen der Verfassung betr. den Präsidenten und die präsidentielle Sukzession, auch im Falle einer notwendig werdenden Stellvertretung des bloß erwählten, aber sein Amt noch nicht in Besitz genommen habenden „President Elect“ an-

---

[1]) Die Literatur schweigt über diese ganze Frage.

[2]) U. S. V. Art. II Sekt. 1 Abs. 9.

[3]) Er wird nicht ipso iure am 4. März Präsident (and. M. nur Steinbach, Die rechtliche Stellung des Deutschen Kaisers S. 16), sondern ist bis zum Moment der Eidesleistung nur der Erwählte, der sogen. „President Elect“. Benton, Thirty years view or a history of the working of the american government for thirty years 1820—1850, New York 1893, Bd. 2 S. 767: The constitution requires nothing of the president elect . . . except to take the oath of office. Dougherty a. a. O. S. 279: . . . death of the president elect . . . before his inauguration, d. h. also nicht der 4. März, sondern die Inauguration (Amtsantritt durch Eid) am 4. März ist maßgebend als Zeitpunkt des Erwerbes der Präsidentenwürde. Wenn deshalb der erwählte Präsident z. B. zwischen Mitternacht vom 3. zum 4. und dem festgelegten Zeitpunkt zur Eidesleistung stürbe, wäre er nie Präsident gewesen und fiele mit unter die oben § 4 Anhang geschilderten Fälle (Dougherty a. a. O.). Hieraus ergibt sich denn auch die Schwierigkeit hinsichtlich der Konstruktion einer Sukzession im Falle der Eidesverweigerung des erwählten Präsidenten (s. unten).

wenden darf. — Der Amtsantritt des sukzedierenden Vizepräsidenten ist rechtlich ebenderselbe wie der des Präsidenten, doch wird meist von der Beobachtung der äußeren Formen abgesehen; auch den etwa nachrückenden Sekretären der Departments wird der präsidentielle Eid abgenommen. Zur Abnahme des Eides ist jede zur Abnahme von Eiden überhaupt befugte Magistratsperson berechtigt, also vor allen Dingen jeder ordentliche Richter, gleichgültig ob Landes- oder Bundesrichter.[1]) Der Amtsantritt des Präsidenten aber wird stets mit gewissen Förmlichkeiten verbunden, vor allem nimmt der Vorsitzende des Oberbundesgerichts (Chief Justice) dem President Elect den Eid in der großen östlichen Säulenhalle des Kapitols ab, worauf der Präsident seine Amtsantrittsrede (Inaugural Address) vor der versammelten Menge hält.[2]) — Zusammenfassend also haben wir drei Arten des Verfassungseides zu unterscheiden; zunächst den rechtlich vollkommen wertlosen Eid des Königs von Preußen, ohne Einfluß auf seine rechtmäßige Regierungsübernahme und Regierungsführung sowohl in Preußen als auch im Reich; dann den als Vorbedingung zur verfassungsmäßigen Amtsergreifung und Ausübung absolut notwendigen Eid des Präsidenten und Vizepräsidenten und ihrer eventuellen Nachfolger; und endlich den zwischen beiden Arten stehenden Eid des Regenten, der zwar auch eine notwendige Vorbedingung zur Ausübung des Amtes bildet, vor dessen Ablegung jedoch bereits eine beschränkte und provisorische Innehabung dieses Amtes gestattet ist; im Reich sind allerdings diese Beschränkungen fortgefallen, und demgemäß ist (s. oben) der Eid des Regenten, soweit er Agnat ist, auf die preußische Verfassung reichsrechtlich ebenso wertlos wie der des Königs von Preußen.

---

[1]) Die Urkunde über die vollzogene Eidesleistung wird in einem Exemplar im Department of state niedergelegt (Benton a. a. O.).

[2]) Rechtlich könnte aber auch der Präsident von allen diesen Förmlichkeiten absehen (Benton a. a. O.). Nach der Rede wird der neue Präsident von dem Abtretenden in die Executive Mansion (das Weiße Haus) geleitet; eine feststehende Sitte, nur durchbrochen von J. Adams (Stanwood, History of the presidency S. 73), ferner J. Quincy Adams und Johnson, die so schlecht mit ihren Nachfolgern standen, daß sie ihre Mitwirkung versagten (für die beiden letzteren Präsidenten s. Blaine, Twenty years of congress from Lincoln to Garfield Bd. 2 Kap. 17 S. 422 ff.). Kurz, das ganze Zeremoniell ist nicht unbedingt feststehend und ist dem Belieben der beiden Beteiligten, des Expräsidenten und des neuen Präsidenten, anheimgegeben. Wegen des Amtantritts und der Eidesleistung des Vizepräsidenten s. für die drei ersten, Tyler, Fillmore, Johnson, Rüttimann, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht Bd. 1 § 216 S. 255; für Arthur, dessen offizielle Mitteilung von geschehener Eidesleistung und den näheren Umständen derselben an das Kabinett bei Richardson a. a. O. Bd. 8 S. 14, für Roosevelt bei Elson, History of the U. S., New York 1904, S. 905.

So schwerwiegend aber die Bedeutung des präsidentiellen Eides an sich ist, so ist er doch andererseits durch seine unglückliche Fassung bedeutend weniger wirkungsvoll als der königliche.[1]) Beide Formeln verpflichten zwar auf die Verfassung, aber die preußische fügt auch die Pflicht hinzu, gemäß den Gesetzen zu regieren. Zwar wird diese Verpflichtung an einer anderen Stelle in die U. S. V. aufgenommen[2]) und ist auch an sich für jedes Exekutivorgan schon die erste selbstverständlichste Pflicht; wenn man aber den staatsrechtlichen Eid für eine notwendige und wirksame Bindung des Gewissens hält,[3]) dessen Inhalt also die oberste Richtschnur für das Handeln des höchsten Exekutivorgans bilden muß, so sollte gerade deshalb eben diese erste und selbstverständlichste Pflicht darin erwähnt sein.[4]) Geschieht dies nicht, so liegt die Gefahr nahe, daß eben das Selbstverständliche vor dem in dem Eide Enthaltenen zurücktritt, ja „pflichtgemäß" zurücktreten muß, d. h. praktisch ausgedrückt, daß der Präsident auf Grund seiner Koordination mit der Legislative in Verbindung mit seiner eidlichen Verpflichtung die Verfassung zu wahren und zu schützen, jede Tätigkeit der Legislative tatsächlich illusorisch macht, indem er nach seinem freien, koordinierten Ermessen imstande ist, alle ihm verfassungswidrig erscheinenden Gesetze nicht zur Ausführung zu bringen.[5]) Gewiß ist der Präsident nicht verpflichtet, verfassungswidrige Gesetze auszuführen, aber die Aufnahme seiner Hauptpflicht in den Verfassungseid wird ihm viel weniger geneigt sein lassen, objektiv verfassungsmäßige Gesetze, die ihm aus irgendwelchem Grunde unangebracht erscheinen, gleich als verfassungswidrig und ihre Ausführung als gegen seinen Eid zu erklären. Kurz, der Eid auf die Verfassung in dieser Form führt den Präsidenten in Versuchung, sich nur unter der Verfassung und deshalb gleichsam über den Gesetzen zu glauben.[6])

---

[1]) s. den Inhalt der Eidesformeln: U. S. V. Art. II Sekt. 1 Abs. 9; preuß. V. Art. 54.

[2]) U. S. V. Art. II Sekt. 3 letzter Halbsatz: ... take care that the laws be faithfully executed.

[3]) Story, Commentaries 5. Ausg. Bd. 2 § 1482 S. 325 f., 1. Ausg. Bd. 3 S. 339.

[4]) s. auch die englische Eidesformel bei der Krönung: Govern his kingdom according to the statutes ... and the law. Die englische Eidesformel findet sich vollständig abgedr. bei R. Foster, Commentaries § 7 S. 28 N. 3.

[5]) s. Lockwood a. a. O. S. 17.

[6]) Wenn v. Holst a. a. O. Bd. 4 S. 25 sagt: „The constitution makes the execution of the laws the sworn duty of the president, without giving him the least discretion on the basis of his own personal opinion as to

Der Verfassungseid führt naturgemäß zu der Frage nach der Verantwortlichkeit des obersten Exekutivorgans. Man kann drei Arten der Verantwortlichkeit unterscheiden: zunächst die zivilrechtliche, sodann die strafrechtliche und endlich die hier interessierende öffentlichrechtliche Verantwortlichkeit. Über die beiden ersteren Arten sei deshalb nur Weniges der Vollständigkeit halber gesagt. In bürgerlicher Beziehung sind gleichmäßig der Kaiser, sein eventueller Stellvertreter, der Präsident und Vizepräsident heranziehbar;[1]) was aber die strafrechtliche Verantwortung angeht, so ist der Kaiser gemäß seiner Stellung als Monarch in Preußen und Mitsouverän im Reich kraft seiner Unverletzlichkeit unverantwortlich, der Präsident und Vizepräsident voll verantwortlich — wenn auch während ihrer Amtsperiode durch die ordentlichen Gerichte nicht heranziehbar —,[2]) und der Regent endlich nimmt eine Mittelstellung ein, indem zwar anzunehmen ist, daß er als Untertan prinzipiell verantwortlich bleibt, jedoch die praktische Durchführbarkeit eines Ver-

---

their worth or worthlessness" und wenn Stevens in seiner Rede gegen Johnson sagt (zit. bei Chambrun a. a. O. S. 312): „A. J. a prêté serment à obeir à la constitution et de veiller à ce que les loies soient fidèlement executées; tel a été toujours le devoir principal du président", so ist in beiden Sätzen der Nachsatz wohl wahr, aber die Voraussetzung, daß ein Eid auf Verfassung und Gesetze geleistet sei, trifft eben nicht zu; es ist ein großer Unterschied, ob der Begriff der Gesetzesexekution in die Eidesformel aufgenommen ist oder ob durch den Eid auf die Verfassung als solche auch indirekt die Klausel des Art. II Sekt. 3 mit beschworen wird. Daß die Gesetzesausführung die Hauptpflicht des Präsidenten sei, ist überall ausgesprochen (s. auch Hart, Actual government S. 270), aber nur durch die Auslassung dieser Pflicht in dem Verfassungseid sind Anschauungen wie die des Präsidenten Jackson möglich geworden: the Congress, the Executive and the Court must each for itself be guided by its own opinion of the constitution. Each officer who takes an oath to support the constitution swears that he will support it as he understands it, not as it is understood by others (Präsident Jacksons veto message v. 10. 7. 1832, abgedr. bei Richardson a. a. O. Bd. 2 S. 582). So falsch dieser Satz übrigens in bezug auf das Verhältnis der Exekutive zur Legislative ist, so richtig ist er in bezug auf das Verhältnis beider zur richterlichen Gewalt (s. unten § 16).

[1]) Gegen den Kaiser ist die Klage an das preußische Ministerium des Königlichen Hauses zu richten; es entscheidet der Geheime Justizrat; s. preuß. Gesetz v. 26. 4. 1851 und § 18 preuß. AG. z. GVG. v. 24. 4. 1878. Der Geheime Justizrat ist beim Kammergericht in Berlin errichtet. Derselbe zerfällt in zwei Abteilungen: die erste Abteilung (Besetzung 5 Richter) vertritt die Stelle des sonst zuständigen Landgerichts, die zweite Abteilung (Besetzung 7 Richter) ist oberlandesgerichtliche Instanz. Revision ans Reichsgericht ist möglich; s. Schwartz, Komm. S. 171. Die republikanischen Beamten stehen vor den ordentlichen Zivilgerichten zur Verantwortung.

[2]) Über das impeachment s. unten.

fahrens nicht gegeben ist, und zwar weder während[1]) noch nach Beendigung der Regentschaft.[2])

In öffentlichrechtlicher Beziehung aber ist der Regent ebenso wie der Kaiser selbst für alle Regierungshandlungen in Gemäßheit konstitutionell-monarchischer Grundsätze durch den Reichskanzler stets gedeckt[3]) und also auch der Regent nicht nur nicht belangbar, sondern prinzipiell unverantwortlich.

Die öffentlichrechtliche Verantwortlichkeit des republikanischen Exekutivorgans findet in der Form des impeachment ihren Ausdruck. Ankläger ist das Repräsentantenhaus,[4]) Richter der Senat unter dem Vorsitz des Oberbundesgerichtspräsidenten;[5]) Voraussetzung der Klage ist die Begehung von Hochverrat, Bestechung oder anderer schwerer Verbrechen und Vergehen im Amte,[6]) und zwar soweit dieselben nach den Rechtssätzen des Common law als solche anerkannt und nur soweit dieselben im ordentlichen Gerichtsverfahren verfolgbar sind.[7]) Die Klage-

---

[1]) Dies ist unbestritten. Ausführliche Darlegung der Untertanenstellung des Regenten und Diskussion anderer Meinungen s. bei Graßmann, Das Recht der Regentschaft in Preußen und im Deutschen Reich S. 524ff.; ebenso G. Meyer-Anschütz, Lehrb. S. 283 und daselbst weitere Literatur.

[2]) Graßmann a. a. O. S. 528f.; v. Rönne-Zorn a. a. O. Bd. 1 S. 240 N. 2 will „analoge Gesichtspunkte wie beim König, der die Krone niedergelegt hat", gelten lassen. Verneint also damit auch die nachträgliche Verantwortung. Die Mehrzahl aber, wie Meyer-Anschütz a. a. O. S. 284 und die daselbst angeführte Literatur, anderer Meinung.

[3]) Daß dies auch für den Regenten sinngemäß gelten muß, ist die überwiegende Ansicht; s. Graßmann a. a. O. S. 527; G. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 284; v. Rönne-Zorn a. a. O. Bd. 1 S. 240.

[4]) U. S. V. Art. I Sekt. 2 Abs. 5.

[5]) U. S. V. Art. I Sekt. 3 Abs. 6, weil man dem gewöhnlichen Vorsitzenden, dem Vizepräsidenten, nicht genügend Unparteilichkeit gegenüber dem Präsidenten zutraute; s. auch oben § 4; ferner Story, Commentaries 5. Ausg. Bd. 1 § 775 S. 568, 1. Ausg. Bd. 2 S. 247.

[6]) U. S. V. Art. II Sekt. 4.

[7]) Dies ist die einzige Möglichkeit richtiger Definition der Bedeutung des Ausdruckes „high crimes and misdemeanours". Daß man, soweit kein Unionsgesetz vorhanden ist, auf das aus England von den Kolonisten mitgenommene common law zurückgehen mußte, ist deshalb selbstverständlich, weil von der Bundesgesetzgebung seit ihrem Bestehen die als solche „high crimes etc." anzusehenden strafrechtlichen Tatbestände nicht formuliert worden sind, außer Hochverrat durch die Verfassungsurkunde selbst (Art. III Sekt. 3). Es wäre demnach bei Ablehnung unserer Voraussetzung der Anwendbarkeit des common law nach dem Grundsatz nulla poena, sine lege das impeachment in allen Fällen außer Hochverrat trotz unzweifelhaften Verbrechens nicht anwendbar; s. Story a. a. O. 5. Ausg. Bd. 1 § 796ff. S. 580ff., alte Ausg. Bd. 2 S. 265; and. M. Chambrun a. a. O. S. 321f. Über die Frage, wieweit das common law überhaupt, d. h. auch für die ordentliche Gerichtsbarkeit als in den Verein. Staaten rezipiert zu gelten

voraussetzungen sind also rein strafrechtlicher Natur, wie nicht nur aus dem Wortlaut der angezogenen Verfassungsbestimmung, sondern auch aus jener anderen klar hervorgeht, die bestimmt, daß trotz des Impeachmentverfahrens unter Ausschaltung des Grundsatzes „ne bis in idem“ der Verurteilte der strafrichterlichen Verfolgung im ordentlichen Wege unterliegen solle.[1]) Demnach ist es unzweifelhaft die Absicht der Verfassungskonvention gewesen, nur wegen solcher auf dem ordentlichen Wege verfolgbarer Delikte ein impeachment zuzulassen. — Das impeachment ist unter keinen Umständen als politische Anklage, die also jederzeit bei Unzufriedenheit des Kongresses mit dem Präsidenten beliebig angestrengt und abgeurteilt werden könnte, aufzufassen. Eine Ausdehnung der Verfassungsbestimmung (U. S.V. Art. II Sekt. 4) in dieser Richtung ist ganz unzulässig, besonders da in dem einzigen Präzedenzfall präsidentieller Anklage die Vertreter dieser Meinung nicht durchgedrungen sind, vielmehr wegen mangelnden Beweises einer strafbaren[2]) Handlung der Freispruch erfolgt. Es ist kaum anzunehmen, daß in der Zukunft der Senat von diesen Richtlinien der Beurteilung abweichen wird.[3]) Ich trage deshalb kein Bedenken, das

---

hat, s. Story a. a. O. 5. Ausg. Bd. 1 §§ 156ff. S. 109ff., 1. Ausg. Bd. 1 S. 139ff.; auch Schlief a. a. O. S. 65ff. Daß andererseits nur die Tatbestände des common law oder der Bundesgesetze die Voraussetzung zur Impeachmentklage bilden können, s. im Text. R. Foster, Commentaries § 93 S. 582ff. will „Parliamentary custom“ des englischen Parlaments auch für die Verein. Staaten als Grundlage für die Tatbestände des impeachment gelten lassen. Ebenso wie Foster anscheinend Black, Handbook of American constitutional law S. 121f. Englische Parlamentsgewohnheit als Richtschnur für den amerikanischen Kongreß nehmen zu wollen, ist an sich schon ganz unhaltbar. S. gegen Foster: Freund, Das öffentliche Recht der Verein. Staaten von Amerika, Öffentliches Recht der Gegenwart, Tübingen 1911, Bd. 12 S. 168f.

[1]) U. S. V. Art. I Sekt. 3 Abs. 7. Dies ist wegen der bloß politischen Folgen einer Verurteilung im Impeachmentverfahren bestimmt; s. unten im Text. Ferner auch den Minoritätsbericht der 1. Kommission des Repräsentantenhauses zwecks Anklage des Präsidenten Johnson (zit. bei Chambrun a. a. O. S. 302).

[2]) vgl. aber Rentner a. a. O. S. 133 Anm. 2.

[3]) Lockwood a. a. O. S. 11; Chambrun a. a. O. S. 321, der allerdings zu eng ist, indem er nur eine „loi pénale de l'Union“ als Voraussetzung gelten lassen will (s. oben Anmerkung). Story a. a. O. 5. Ausg. Bd. 1 § 795 S. 583, 1. Ausg. Bd. 2 S. 264; Blaine a. a. O. Bd. 2 S. 381, der darauf hinweist, daß auch in allen Fällen des impeachment gegen andere niedere Beamte (fünf Fälle vor Johnson) stets strafrechtliche Tatbestände (des common law) Vorlagen; and. M. G. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 685f., der eine Ausdehnung durch die Praxis (Präzedenz) auf politische Vergehen behauptet; gerade das Gegenteil scheint uns zuzutreffen (s. oben und Blaine zit.). Die Berufung auf Story §§ 796ff. scheint mißverstanden: Story

impeachment des Präsidenten für eine reine Kriminalklage staatsrechtlicher Form zu erklären.[1])

Weitere Voraussetzungen des impeachment in der Person des Angeklagten sind, daß er das Verbrechen oder Vergehen im Amte begangen haben muß und zur Zeit der Anklageerhebung sich noch im Amte befinden muß.[2]) Voraussetzung

---

wiederholt immer und immer wieder, daß nur das common law maßgebend sein kann. Sind aber in das common law durch die Praxis des englischen Parlaments Tatbestände eingeführt worden, die auf politischem Boden beruhen (Story § 797), so sind diese mit dieser Aufnahme nicht mehr politische, sondern eben rechtliche; und damit ist eine feste Schranke zwischen politisch und rechtlich gezogen und nur die letzteren Tatbestände in den Verein. Staaten dem impeachment unterworfen. Auf Grund dieser Tatbestände kann deshalb auch Klage vor jedem Strafrichter erhoben werden (Story § 796: It is the boast of english iurisprudence, and without it the power of impeachment would be an intolerable grievance, that in trials by impeachment the law differs not in essentials from criminal prosecutions before inferior courts) und umgekehrt, da das common law in Amerika nur aufgenommen ist, soweit es auf die dortigen Verhältnisse paßt (Story §§ 156ff.; also z. B. nicht der Impeachmentgrund des verbrecherischen Rates an den König), so kann der Senat für keine Handlung verurteilen, die nicht auch von den ordentlichen Gerichten als Tatbestand anerkannt werden muß. Dies besagt auch Art. I Sekt. 3 Abs. 7 (s. oben). Nimmt man aber das common law nicht zur Richtschnur, so ist entweder jede Handlung nach Belieben des Kongresses fähig, zum impeachment zu führen (dies meint Steinbach a. a. O. S. 42), oder die Einrichtung ist überhaupt außer im Falle des verfassungsmäßig spezifizierten Hochverrats unanwendbar (Story §§ 796, 798); Bryce a. a. O. Bd. 1 neue Ausg. S. 56, alte Ausg. S. 47 läßt die ganze Frage leider offen.

[1]) Außer den oben Genannten s. ferner noch übereinstimmend R. Mohl, Das Bundesstaatsrecht der Verein. Staaten S. 309; Goodnow, Principles of the administrative law of the U. S. S. 462: „it would seem therefor that the phrase high crimes etc. does not include political matters"; and. M. Lockwood a. a. O. S. 104; Cooley, „Gen. principles of const. law" S. 177; Rentner, Die Verfassung für die Verein. Staaten, zu Art. II Sekt. 4 S. 132, und Steinbach a. a. O. S. 41; Finley und Sanderson, The American executive and executive methods, lassen die Frage leider unentschieden (s. S. 61), geben aber zu, daß unsere Ansicht die überwiegende ist. Pomeroy, An introduct. to the const. law §§ 715ff. S. 598ff., läßt die Frage auch offen, neigt aber der entgegengesetzten Meinung zu. Schliefs Auffassung (a. a. O. S. 169ff.) des impeachment ist ganz verfehlt. Das impeachment ist ein richterliches, kein legislatives Verfahren, obwohl es dem Senat und Repräsentantenhaus übertragen ist. Er steht mit seiner Auffassung ganz allein. Trotzdem stimmt er anscheinend S. 177 mit unserer Auffassung insofern überein, als er einen strafrechtlichen Tatbestand voraussetzt.

[2]) Story a. a. O. 5. Ausg. Bd. 1 §§ 799ff. S. 585ff., alte Ausg. Bd. 2 S. 269ff.; ebenso Finley und Sanderson a. a. O. S. 62. Zur ersten Frage s. bes. Rawle, On the constitution etc. Kap. 22 S. 213 zit. bei Story § 801. Zur zweiten Frage s. den Präzedenzfall, den Goodnow a. a. O. S. 461 mitteilt: Es handelt sich um den Sekretär Belknap, der wenige Stunden vor Annahme des Anklagebeschlusses im Repräsentanten-

ist ferner Annahme des Anklagebeschlusses im Repräsentantenhaus mit einfacher Majorität.

Voraussetzung der Verurteilung ist ein diesbezüglicher Spruch des Senats unter $^2/_3$ Majorität. Die Folgen der Verurteilung sind, im Gegensatz zum englischen impeachment, das auch in der Bestrafung dem kriminellen Prinzip treu bleibt, in den Vereinigten Staaten rein politischer Art: Amtsentsetzung und Unfähigkeit zur zukünftigen Bekleidung irgend eines Bundesamtes. Aus diesem Grunde ist auch durch das Urteil des Senats dem ordentlichen Rechtsweg nicht vorgegriffen. Erkennt der Senat allerdings auf „nicht schuldig“, so ist damit die Rechtsverfolgung ein für allemal ausgeschlossen.[1])

So sehen wir in dem impeachment der Vereinigten Staaten die eigentümliche Verbindung des kriminellen mit dem politischen Moment. Die Klagevoraussetzungen sind die kriminellen Tatbestände des common law — soweit anwendbar, — und der Bundesgesetze — soweit vorhanden. Der Zweck ist ein politischer, nämlich die Aufrechterhaltung der Würde und des Ansehens der öffentlichen Ämter, und die Folgen sind ebenso rein politischer Natur.

Die Form des impeachment ist die einzige, in der der Präsident dem Kongreß verantwortlich ist. Eine andere Form, vor allen Dingen eine in ihren Voraussetzungen politische Verantwortlichkeit gegenüber den beiden Häusern, ist ganz ausgeschlossen. Den Häusern steht kein Urteil zu über die Zweckmäßigkeit der Handlungen des Präsidenten, und dieser letztere muß keine Exekutivmaßnahme — soweit sie nicht verbrecherisch ist und also zum impeachment führen kann — vor ihrem Forum vertreten.[2])

---

haus (2. 3. 1876) resignierte. Der Senat sprach ihn aus diesem Grunde frei; s. auch Richardson a. a. O. Bd. 11 S. 179; and. M. Steinbach a. a. O. S. 43 ohne Berücksichtigung der Präzedenz. Unserer Ansicht auch unter Berücksichtigung aller Präzedenzfälle R. Foster a. a. O. § 92 S. 574 ff. Foster führt genau den Tatbestand aller je in England und den amerikanischen Einzelstaaten sowie in der Union vorgekommenen Impeachmentfälle an und ist, was die praktische Handhabung des Impeachmentverfahrens betrifft, als die ausführlichste Quelle anzusehen (§§ 86 ff. S. 505 ff. und Anhang S. 633 ff.).

[1]) Dies geht klar aus U.S.V. Art. I Sekt. 3 Abs. 7 hervor. Story a. a. O. 5. Ausg. Bd. 1 § 780 S. 571 f., 1. Ausg. Bd. 2 S. 250 drückt sich nicht ganz klar aus. Da er aber nur den Fall der Verurteilung in Betracht zieht, scheint er im gegenteiligen Falle die Nichtverfolgbarkeit als selbstverständlich anzusehen. Ebenso Steinbach a. a. O. S. 45; and. M. Rentner a. a. O. S. 133.

[2]) Zweimal ist vom Senat der Versuch gemacht worden, sich über die Politik des Präsidenten durch ein Mißtrauensvotum tadelnd zu äußern:

Politisch verantwortlich ist der Präsident nur dem Volke, dessen Mittel, um diese Verantwortung zu realisieren, einzig in dem Urteilsspruch in den nächsten Wahlen liegt.[1]) Staatsrechtlich ist diese politische Verantwortlichkeit, die noch nicht einmal als sogen. „parlamentarische“ den beiden Häusern, sondern nur dem Volke als solchem gegenüber wirksam ist, von gar keiner Bedeutung.

Zurückblickend also und zusammenfassend gelangen wir zu dem Resultat: Der Kaiser ist — abgesehen von dem bürgerlichen Recht — in keiner Weise heranziehbar, der Regent ist wie der Kaiser zivilrechtlich, strafrechtlich prinzipiell, staatsrechtlich gar nicht verantwortlich; der Präsident und Vizepräsident sind in zivil- und kriminalrechtlichem, staatsrechtlich nur in rechtlichem, nicht in politischem Sinne verantwortlich. Staatsrechtlich genommen ist das Resultat also ein recht unbefriedigendes, und zwar in höherem Grade in bezug auf den Präsidenten und Vizepräsidenten als auf die Reichsexekutive; denn im Deutschen Reich trägt der Reichskanzler die öffentlichrechtliche Verantwortung und deckt dadurch das höchste Exekutivorgan.[2]) In den Vereinigten Staaten dagegen fehlt jede politische Verantwortlichkeit sowohl des Präsidenten als auch der ihm unterstellten Sekretäre, da diese ja — analog der Stellung der unter dem Reichskanzler stehenden Staatssekretäre — nur als persönliche Gehilfen des Präsidenten anzusehen sind,[3]) und

---

Beide Male ist demselben die richtige Antwort seitens des Präsidenten zuteil geworden. s. Jacksons Protest v. 15. 4. 1834 (abgedr. bei Richardson a. a. O. Bd. 3 S. 70ff.), der die verfassungsmäßige Inkompetenz des Senats mit den richtigen Gründen nachweist und den Tadel für „an act without precedent or competent authority“ seitens des Senates erklärt; und weiterhin „not only unauthorized by the constitution, but in many respects repugnant to its provisions and subversive of the rigths secured by it to other coordinate departments“. Ferner Tylers Protest v. 30. 8. 1842 (abgedr. bei Richardson Bd. 4 S. 191ff.). Er nennt das Verfahren des Senates „against all law and precedent (allerdings irrtümlich, s. Jackson) in parliamentary proceedings“! Nur Jung (a. a. O. S. 47) ist unseres Wissens anderer Meinung in bezug auf die Zulässigkeit von Mißtrauensvoten.

[1]) Oberbundesgerichtspräsident Marshall sagt: „in his political character he (president) is answerable only to his country and his own conscience (zit. bei Finley und Sanderson a. a. O. S. 236); s. hierzu auch Chambrun a. a. O. S. 304 und Jacksons Protest v. 15. 4. 1834 (abgedr. bei Richardson a. a. O.).

[2]) Allerdings ist diese Verantwortlichkeit bei näherer Betrachtung ebensowenig zufriedenstellend, insofern es gar kein Mittel gibt, den Reichskanzler rechtlich zur Verantwortung zu ziehen. Dafür ist die politische Verantwortlichkeit desselben vor den parlamentarischen Körperschaften besser ausgebildet (s. unten).

[3]) s. Lockwood a. a. O. S. 114; Finley u. Sanderson a. a. O. S. 232f.; Bryce a. a. O. Bd. 1 neue Ausg. S. 90, alte Ausg. S. 86. Die

die rechtliche Verantwortlichkeit ist als eine ganz stumpfe und unbrauchbare Waffe gegen den Präsidenten anzusehen: Der schwerfällige Mechanismus, die schwer zu beschaffenden Voraussetzungen, die selten von zwei Dritteilen des Senates werden als zur Verurteilung genügend angesehen werden, die Furcht der Senatoren selbst, die schwere Verantwortlichkeit vor dem Volke auf sich zu laden, kurz alle Umstände gestatten nicht, für die Zukunft dem impeachment eine größere Bedeutung zuzuweisen, als es in dem einzigen bisherigen Falle präsidentieller Anklage gehabt hat: parturiunt montes, nascetur ridiculus mus.[1])

Und wie verhält es sich mit dieser rechtlichen Verantwortlichkeit in denjenigen langen Zeiträumen, während denen in jedem Jahr die Anklagebehörde vertagt ist? Wo kein Kläger ist, ist kein Richter, und so ist während der vielen Monate des vertagten Repräsentantenhauses[2]) in der Tat der Präsident ganz unbehindert von irgendwelcher Furcht, zur Verantwortung gezogen zu werden, und die an sich durch ihr Wesen schon stumpfe Waffe des impeachment wird durch diesen von den Verfassungsschöpfern anscheinend nicht in Betracht gezogenen Umstand

---

Forderung eines selbständigen „executive Council“ — und zwar am liebsten eines von der Legislative zu ernennenden —, das neben dem Präsidenten stehen sollte, wurde in der National Convention gestellt. Damit hätte man eine prinzipielle Änderung der Organisation der Exekutive vorgenommen und wäre dem jetzigen französischen System näher gerückt; denn könnte, welche Ansicht selbst unter der gegenwärtigen Verfassung ausgesprochen worden ist, der Kongreß vom Präsidenten unabhängige Behörden exekutiver Art durch Gesetz schaffen, so hätte man tatsächlich eine parlamentarische Regierung (Finley u. Sanderson a. a. O. S. 232 N. 1). Dies wäre aber unter der gegenwärtigen Verfassung ganz verfassungswidrig; s. auch R. Foster a. a. O. S. 126. Die Forderung nach einem solchen executive council wurde abgelehnt, hauptsächlich weil man es für unzulässig hielt, die Verwaltung zu zersplittern und zum Teil von der Legislative abhängig zu machen, so daß der Präsident in bezug auf die Funktionen des executive council ausgeschaltet worden wäre. Schon der Federalist (Hamilton) Nr. 70 S. 436 ff. wendete sich gegen diese Forderung eines executive councils; s. ferner Bancroft, History Bd. 6 S. 344; Hildreth, History Bd. 3 S. 522; Finley und Sanderson a. a. O. S. 228 f.

[1]) s. die treffende Kritik von Bryce a. a. O. Bd. 1 neue Ausg. S. 212, alte Ausg. S. 208. Übertreibend Lockwood a. a. O. Kap. 9 S. 103 ff.; Ruttimann a. a. O. Bd. 1 § 198 S. 229 kritisiert das impeachment günstig.

[2]) Während seines zweijährigen Bestehens hält das Repräsentantenhaus zwei Sitzungen: erstens die lange Sitzung vom Herbst des Wahljahres bis zum Juli oder August des folgenden, zweitens die kurze Sitzung vom Dezember des 2. Jahres bis zum Ende der Legislaturperiode am nächstfolgenden 4. März. Zehn bis zwölf Monate von je zwei Jahren ist das Repräsentantenhaus also vertagt. Eine außerordentliche Sitzung aber könnte nur der verbrecherische Präsident selbst anordnen (U. S. V. Art. II Sekt. 3), was nicht sehr wahrscheinlich ist.

ganz wertlos gemacht. Welchen Wert hätte ein impeachment zwei ja drei Monate nach einem begangenen Hochverrat?

Das impeachment ist schweres Geschütz. Nur selten bietet sich die Gelegenheit, dasselbe gegen einen Präsidenten oder Vizepräsidenten anzuwenden. Seine Mängel sind deshalb praktisch wenig fühlbar, wenn auch schwerwiegend. Anders mit der politischen Verantwortlichkeit, von der noch ein Wort gesagt sei. Der Präsident und seine Sekretäre sind nie bei den Sitzungen der Häuser zugegen.[1]) Alle etwa nötigen Auskünfte gehen den Ausschüssen der Häuser auf privatem Wege durch die Sekretäre zu; nur die seltenen wichtigen „Botschaften" (messages) des Präsidenten gehen dem Plenum zu öffentlicher Verhandlung zu. Mit der großen Amtsantrittsrede (Inaugural Adress) des Präsidenten verschwindet die Exekutive von der Bildfläche der Öffentlichkeit und zieht sich auf vier Jahre hinter die verschlossenen Türen der Exekutivbureaux zurück.[2])

Die politische Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ist zwar auch nicht zufriedenstellend, doch muß er wenigstens dem Reichstag und Bundesrat Rede und Antwort stehen und über den Erfolg und die Zweckmäßigkeit seiner Staatsaktionen Rechenschaft ablegen.

Die außerordentlichen Schwierigkeiten, die auf allen Seiten das erfolgreiche Durchdringen eines impeachment zu verhindern geeignet sind, das Fehlen einer genügenden politischen Verantwortlichkeit, führen zu dem schwerwiegenden Resultat, daß jene Fülle theoretisch anerkannter Postulate betr. die Verantwortlichkeit der höchsten Exekutivleitung heute noch selbst in der amerikanischen Republik gar nicht oder doch nur sehr unvollkommen praktisch durchführbar sind. Nach dieser Erkenntnis erscheint die scharfe und kritische Bemerkung M a c l a y s : „I think the president is a kind of sacred person"[3]) nicht mehr so gar extrem und übertrieben. So unsinnig dieses Wort vom Standpunkt der Demokratie erscheint, so sehr muß man, was die Praxis betrifft, seinen wahren Kern zugeben. Denn die unbedingten Anforderungen, die man an die Stellung eines republi-

---

[1]) Über die Stellung des Vizepräsidenten als Vorsitzenden des Senats s. unten § 8.

[2]) s. über das Verhältnis zwischen Kongreß und Exekutive in dieser Hinsicht Näheres noch unten §§ 10ff.

[3]) Zit. bei L o c k w o o d a. a. O. S. 106 N. 1; s. auch H e i n z e n , What is real democracy S. 35, der in bezug auf die Anklage des Präsidenten Johnson sagt: „It (sc. das impeachment) caused it to appear that in p r a c t i c e the president is as inviolable as a constitutional king, while he has not like the latter a responsible ministry about him".

kanischen Exekutivorgans — wenn anders es diesen Namen verdienen soll — knüpfen muß, sind „a due dependence on the people and a due responsibility to the people“;[1]) daß das Präsidentenamt in dieser Beziehung von dem Ideal unendlich weit entfernt ist, ist nicht zu leugnen.[2])

[1]) Story a. a. O. 5. Ausg. Bd. 2 § 1412 S. 283, alte Ausg. Bd. 3 S. 281 im Anschluß an den Federalist (Hamilton) Nr. 70 S. 437.

[2]) Lockwood a. a. O. S. 11 N. 4 und Goodnow a. a. O. S. 53 weist wiederholt darauf hin, daß dieser Mangel verfassungsmäßig genügender Verantwortlichkeit mit Notwendigkeit in der Demokratie zur Parteityrannei führt, um durch dieses außergesetzliche Mittel diejenige Verantwortlichkeit gegenüber und Abhängigkeit von dem Volke, d. h. von der Majorität, herzustellen, die die Verfassung nicht gibt. Daß aber auch die Parteidisziplin nicht genügt, zeigen die wiederholten Gegensätze zwischen Partei und Präsident.

Zweiter Teil.

Die drei Gewalten.

§ 6.

Einleitendes betreffend Lehre und Praxis der Gewaltenteilung.

Die Lehre von den drei Gewalten, begründet in den *τρια μορια* des Aristoteles, von Montesquieu aufgenommen und wieder in die Begriffswelt der Staatsrechtswissenschaft und der praktischen Staatsmänner eingeführt,[1] ist bei der Schaffung aller seit dem Ende des 18. Jahrhunderts entstandenen neuen Verfassungen wirksam gewesen.[2] Damit soll nicht gesagt sein, daß die Theorien Montesquieus in ihrer reinen Form oder was dafür gehalten wurde,[3] eingeführt worden seien, oder daß auch nur der Versuch dazu gemacht worden sei.[4] Eins aber ist gewiß, daß allen seither neu errichteten oder durch neue Verfassungen umgeschaffenen Staatswesen die Idee der drei geteilten Funktionen des Staates zugrunde liegt,[5] insofern als begrifflich immer

---

[1]) Über Marsilio da Padova, den einzigen, der im Mittelalter auf die Aristotelische Einteilung, aber keineswegs im Sinne Montesquieus zurückging, s. bei R. Foster, Commentaries § 6 S. 26 N. 10 und Klein, Teoria dei tre poteri S. 9f. Marsilios historische Stellung und Verknüpfung mit den späteren Theoretikern s. bei Tecklenburg, Allgemeine Würdigung der Herrschaftsformen, im Handb. der Politik, Berlin und Leipzig 1912, Bd. 1 S. 153ff.

[2]) Montesquieu, L'esprit des lois, zuerst erschienen Genf 1749. In bezug auf die drei Gewalten s. insbes. Buch 11 Kap. 4.

[3]) van Calker (in seinem Referat über Anschütz, Begriff der gesetzgebenden Gewalt, Separatabdr. a. d. Krit. Vschr., Tübingen und Leipzig 1904) bemerkt treffend, daß in den deutschen Staaten die Gewaltenteilungslehre sich sofort an den Gedanken der Volkssouveränität hängte und dadurch in ihrem wesentlichen Inhalt entstellt wurde (van Calker a. a. O. S. 101f. N. 1). In welcher Beziehung die Gewaltenteilung in den Vereinigten Staaten mißverstanden wurde, vergleiche in diesem Paragraphen unten.

[4]) s. unten.

[5]) Goodnow, The administrative law of the U. S. S. 27; Hänel, Organisatorische Entwicklung der Reichsverfassung S. 36.

diese drei als getrennte im Auge behalten wurden und zum Teil wenigstens verschiedenen Organen übertragen wurden. So blieb zwar in den deutschen Monarchieen, als deren Beispiel Preußen gelten mag, der Fürst prinzipiell im Besitz der gesamten Staatsgewalt[1]) und der rechtmäßige Ausüber aller Staatsfunktionen, soweit er dieselben nicht aufgegeben hatte. In systematischer Beziehung aber wurden diejenigen Rechte, die dem König z. B. als Mitwirkendem bei der Gesetzgebung zustanden, streng getrennt von jenen, die ihm als Exekutivorgan zukamen,[2]) und die Befugnisse der gesetzgebenden, ausführenden und richterlichen Gewalt verfassungsmäßig verteilt und die den Monarchen beschränkenden Organe in ihrem Bestande gesichert.

Es unterliegt keinem Zweifel, daß bei der Schaffung der norddeutschen Bundesverfassung dieselbe Anschauung von den drei Funktionen des Staates und der Unzweckmäßigkeit, dieselben gänzlich in einem Organ zu vereinigen, wirksam war. Die äußere Organisation entsprach der in der Mehrzahl der einzelnen Bundesstaaten bestehenden; der Bundesrat vertrat sozusagen die Stelle des Monarchen im Einzelstaat als Inhaber der Exekutive und Hauptfaktor der Gesetzgebung, der Reichstag die Stelle des Landtags. Ein wesentlicher Umstand aber unterschied den Bundesrat von dem Monarchen im Einzelstaat; er war nicht die Quelle aller Gewalt wie dieser, nicht Träger der Staatsgewalt, sondern beruhte in seinem Bestande und seinen Befugnissen ausschließlich auf der neugeschaffenen Verfassung, ein Organ des Bundes wie jedes andere.[3]) Durch die Umwandlung des Nordd. Bundes in das Deutsche Reich und durch die Vereinigung aller dem preußischen König bisher als Präsidium des Bundesrats sowohl, als auch außerhalb der bundesstaatlichen Organisation in hegemonialer Form zustehenden Rechte unter dem selbständigen Gesichtspunkt kaiserlicher Befugnisse wurde das Verhältnis ein wesentlich anderes. Der König von Preußen, der bisherige Vertreter des Bundesrats

---

[1]) Mangels besonderer Verfassungsbestimmung muß noch subsidiär ALR. II Tit. 13 § 1 als geltend angesehen werden; s. auch v. Rönne-Zorn, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie Bd. 1 S. 204. Über die konstitutionelle Monarchie im allgemeinen unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Staaten vgl. van Calker, Die staatlichen Herrschaftsformen, im Handb. f. Politik, Berlin und Leipzig 1912, S. 140ff.; s. auch Anschütz, Begriff der gesetzgebenden Gewalt, Tübingen und Leipzig 1901, S. 11.

[2]) Preuß. V. v. 30. 1. 1850 Art. 45, 62 (86).

[3]) Souverän im Reich bezw. Nordd. Bund ist resp. war die Gesamtheit der Mitglieder desselben und zwar die Staaten als solche vertreten durch die Fürsten und Senate. s. Laband a. a. O. Bd. 1 § 10 bes. S. 97f. und § 29 S. 255ff.; G. Meyer-Anschütz a. a. O. hält nicht die Staaten als solche, sondern die Fürsten und Senate für die Mitglieder.

in seiner exekutiven Eigenschaft, übte nunmehr diese exekutiven Befugnisse nicht mehr als Vertreter des Bundesrats, sondern als selbständiges, von diesem gesondertes Organ, und hierdurch verschob sich — unter Hinzufügung der der preußischen Krone bisher als solcher übertragenen Hegemonialrechte, die nunmehr auch unter die kaiserlichen fielen — der Schwerpunkt in der Weise, daß der Kaiser als solcher zum hauptsächlichen Träger der Exekutive des Deutschen Reiches wurde, die Tätigkeit des Bundesrates aber ihre Bedeutung in erster Linie in RV. Art. 5 fand.[1]) Durch diese Verschiebung wurde die Stellung des Kaisers zu Bundesrat und Reichstag in vielen Beziehungen ähnlich der des Präsidenten zum Kongreß.[2]) Wenn wir so das Deutsche Reich dem Gedanken der Gewaltenteilung unterwerfen, so verstehen wir unter dieser dasjenige Dogma, welches fordert, daß unter begrifflicher Zugrundelegung der dreifachen Funktion des Staates nicht alle Funktionen ein und demselben Organ ganz anvertraut seien; und ferner, daß diejenigen Organe, die zur Ausübung dieser Funktionen einzeln oder in gegenseitigem Zusammenwirken berufen sind, innerhalb ihrer Befugnisse verfassungsmäßig und gesetzlich geschützt werden.

Wir fordern also: zunächst eine Anerkennung drei verschiedener Staatsfunktionen,[3]) sodann für jede dieser drei Funktionen ein von den übrigen unabhängiges Organ, und endlich die Sicherung dieses Organs in seinem Bestande und seinem Wirkungskreise durch Gesetz oder Verfassung.

Wir fordern nicht, daß die Anerkennung der drei Funktionen selbst zum Rechtssatz erhoben werde und deshalb ihr Inhalt genau definiert werden müsse; noch infolgedessen, daß alle materiell als richterliche bezw. gesetzgebende oder exekutive Handlungen aufzufassenden Befugnisse auch von den formell als solchen zu bezeichnenden Organen wirklich in jedem Einzelfalle

---

[1]) Hänel a. a. O. S. 56.

[2]) Es muß betont werden, daß durch diese Behauptung keine Gleichstellung der Organe des Reichs und der Union, besonders etwa des Bundesrats und des Senates, in ihrem Wesen oder in irgendwelcher anderen Beziehung, sondern nur hinsichtlich ihres Verhältnisses zu und Anteilnahme an der legislativen und exekutiven Gewalt ausgesprochen sein soll. Deshalb gehen Le Fur, L'état fédéral et confédération d'états S. 623 und Hart, Actual government S. 278 viel zu weit, wenn sie in jeder Beziehung Bundesrat und Senat vollkommen gleichstellen. Dagegen ist Le Furs Ausführungen und Modifikationen a. a. O. N. 1 im großen und ganzen zuzustimmen, wenn er auch das Wesentliche nicht klar hervorhebt; s. unten § 7.

[3]) Wir fordern also nicht eigentlich eine Teilung der „Gewalten“, denn die höchste unteilbare Gewalt liegt im Reich bei den vereinigten Fürsten und Senaten, in den Verein. Staaten beim Volk. — Man würde vielleicht besser von einer Verteilung der Funktionen reden.

vorzunehmen seien;[1]) noch verstehen wir unter Unabhängigkeit der Gewalten voneinander, daß die rechtlich als exekutiv bezw. judiziär oder legislativ bezeichneten Befugnisse von den entsprechenden Organen unter Ausschluß der Mitwirkung eines formell der anderen Gewalt zugehörigen Organs durchgeführt werden müssten.[2])

Von ganz anderer Auffassung über den Inhalt und die Bedeutung der Lehre von den drei Gewalten ging die Mehrzahl der Mitglieder der konstituierenden amerikanischen Nationalkonvention aus. Sie vertraten die Montesquieusche Lehre in der sogen. „reinen“ Form, auf die schon oben hingewiesen worden ist. Hierunter wurde die Teilung in der Art verstanden, daß keines der drei die verschiedenen Funktionen des Staates vertretenden Organe irgendwelche materiell einem anderen Organ zustehenden Funktionen ausüben solle;[3]) und ferner, daß kein Träger der einen Funktion bei Ausübung der Rechte einer anderen auch nur als zweiter Faktor mitwirken dürfe. Eine vollkommene bedingungslose Trennung der Gewalten in der Art, daß jede Funktion ausschließlich einem als ihr alleiniger Träger anzusehendem höchsten Organ zuzuweisen sei, wurde somit als angeblich einzig mögliche Gewährleistung dauernder politischer Freiheit postuliert.

---

[1]) Das beste Beispiel bildet das Gebiet der Verwaltungsgerichtsbarkeit oder die richterliche Tätigkeit des Senats und Repräsentantenhauses im Impeachmentverfahren. Über materielle und formelle Einteilung in Verwaltung, Gesetzgebung und Rechtsprechung s. G. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 549ff., 618f., 641f.

[2]) Mit dieser Auffassung des vernünftigen Inhalts der Lehre von den drei Gewalten befinden wir uns grundsätzlich in Übereinstimmung mit Hamilton und Madison im Federalist Nr. 47, 48 S. 299ff. u. S. 308ff.; Story a. a. O. 5. Ausg. Bd. 1 §§ 524ff. S. 393ff., 1. Ausg. Bd. 2 S. 8ff.; R. Foster a. a. O. § 43 S. 297ff.; Goodnow a. a. O. S. 25ff.; R. Mohl. Das Bundesstaatsrecht der Verein. Staaten § 14 S. 141ff.; Cooley, The general principles of constitutional law in the U. S. of America S. 45; Pomeroy An introduction to the constitutional law of the U. S. §§ 172f. S. 113f. (s. unten). Black, Handbook §§ 52f. S. 76ff.; Anschütz a. a. O. S. 10ff.; O. Meyer, Verwaltungsrecht Bd. 1 S. 63ff. (zit. bei Anschütz a. a. O. S. 10 N. 8). Auch Jellinek (Gesetz und Verordnung, Freiburg 1887, S. 213ff.) dürfte gegen die Gewaltenteilung nach unserer Auffassung nichts einzuwenden haben. Story und Goodnow a. a. O. weisen auch darauf hin, daß Montesquieu selbst, dessen Muster England war (s. Anhang zu § 6), in dem die Gewaltenteilung nie in anderem als dem dargelegten Sinne bestand, seine Doktrin nur gemäß der von uns vertretenen Auffassung sich gedacht haben könne.

[3]) Eine Gerichtsbarkeit der Verwaltung oder ein selbständiges nicht von der Legislative ausdrücklich delegiertes Verordnungsrecht der Exekutive war damit abgelehnt.

Es fehlte dieser Majorität jegliches Verständnis für die Tatsachen, zunächst daß in betreff des ersten Punktes eine praktische Durchführbarkeit überhaupt unmöglich sei, insofern die Grenzlinien zwischen dem, was materiell der einen oder anderen Funktion zukommt, gar nicht genau zu ziehen sind,[1]) und in betreff des letzteren Punktes, daß auf der harmonischen Vereinigung und gegenseitigen Durchdringung und Einwirkungsmöglichkeit der Gewalten — besonders was die Exekutive und Legislative angeht — der praktische Wert und die tatsächliche Leistungsfähigkeit einer Staatsorganisation beruht.[2])

In Verfolg dieser ihrer verfehlten Auffassung der Montesquieuschen Theorie hatten die damaligen leitenden Staatsmänner schon die Verfassungen der Einzelstaaten einzurichten gesucht. Der Grundsatz der Gewaltenteilung in ihrem Sinne wurde zum Rechtssatz erhoben; in wie krasser Form, dafür mag als typisches Beispiel der Wortlaut des Verfassungstextes, wie er sich in der alten Verfassung von Massachussets findet, dienen: unter der Verfassung dieses Gemeinwesens soll die gesetzgebende Abteilung niemals die exekutive oder judiziäre Gewalt oder beide, noch die ausführende Abteilung die gesetzgebende oder richterliche Gewalt oder beide, noch die richterliche Abteilung die gesetzgebende oder die ausführende Gewalt oder beide ausüben.[3]) Aber schon in den Staatsverfassungen hatte man aus praktischen Gründen den so zum Verfassungssatz erhobenen extremen Teilungsgedanken nicht durchführen können, vielmehr durch die betreffenden Verfassungen selbst verfassungsmäßige Einwirkungen der Gewalten aufeinander zugestehen müssen.

Trotz dieses unzweifelhaften und für uns heute offenkundigen Widerspruchs zwischen der zum Rechtssatz erhobenen Theorie[4]) und der praktischen durch die Verfassungen selbst anerkannten Notwendigkeit hielt die Mehrzahl der Unionsverfassungsschöpfer an ihrem mißverstandenen Ideal fest[5]) und setzte auch durch, daß in der neuen Unionsverfassung eben diese Montesquieusche

---

[1]) s. die oben in Anmerkung gegebenen Beispiele.

[2]) s. Hänel a. a. O. S. 36; Story a. a. O. 5. Ausg. Bd. 1 §§ 525 ff. S. 393 ff., 1. Ausg. Bd. 2 S. 8 ff.; Laboulay, La const. des E.-U. S. 290 ff.

[3]) Alte Verfassung von Massachussets vom Jahre 1780 Part. 1 Art. 30.

[4]) Welches übrigens nicht die Gewaltenteilungstheorie im Sinne Montesquieus ist! s. oben in diesem Paragraphen.

[5]) Wie tief selbst in späterer Zeit dieses „Ideal" manchen Staatsmännern und Staatsrechtslehrern im Blute steckte, zeigt z. B. Pomeroy a. a. O. §§ 172 f. S. 113 f., der, wie oben angemerkt, unserer Ansicht zwar notgedrungen zustimmt, aber nur mit dem Ausdruck des Bedauerns, daß „a perfect ideal had to give way to some practical necessities". Die absolute Trennung ist und bleibt ihm eben stets das Ideal!

Theorie in der von ihnen verstandenen extremen Form zum Rechtssatz erhoben wurde, wenn auch nicht in so schroffer Form wie in manchen der unmittelbar vorher geschaffenen Staatsverfassungen.[1])

Diejenigen Mitglieder der konstituierenden Versammlung, die von der vernunftgemäß notwendigen Einheit der Staatsgewalt — immer unter Anerkennung des richtigen Kerns der Gewaltenteilung — durchdrungen waren, fügten sich in diese formelle Voranstellung des Prinzips, um desto sicherer ihre praktischen Forderungen durchzusetzen; und so geschah es, daß z. B. in Art I Sekt. 1 in der Verfassung der Vereinigten Staaten die gesamte Legislativgewalt dem Repräsentantenhaus und Senat übertragen wurde und in Sekt. 7 desselben Artikels der Präsident zum dritten Faktor der Gesetzgebungsgewalt gemacht wurde. Die Extremisten beruhigten sich in bezug auf dieses Resultat[2]) mit dem nur als Fiktion zu bezeichnenden Gedankengang, daß in diesen Zugeständnissen keine positiven Einwirkungen und Mitwirkungen einer Gewalt bei der Ausübung der einer anderen zukommenden Befugnisse zu erblicken seien, sondern daß nur negativ zum Schutze der politischen Freiheit erdachte Hemmnisse (checks and balances) für die einzelnen Gewalten, um einen jeden Träger derselben innerhalb der ihm zustehenden Kompetenzen zu halten, hierdurch eingeführt sein sollten.[3])

So beruht die Einführung der Gewaltenteilung in die Verfassung der Vereinigten Staaten auf einem Kompromisse zwischen der extremen Partei und jener anderen, die in der harmonischen

---

[1]) U. S. V. Art I, II, III, je Sekt. 1; s. oben Anmerkung: Beispiel aus der alten Verfassung von Massachussets. Es soll nicht verschwiegen werden, daß in einzelnen Staaten auch damals schon die vernünftige, praktische Partei zum Siege gelangte, wie denn z. B. die frühere Verfassung von New Hampshire das Teilungsprinzip in folgender Weise unübertrefflich aussprach, daß die Legislative, Exekutive und Judiziäre so weit getrennt und unabhängig gehalten werden sollen, als es dem Wesen einer demokratischen Regierung entspräche; oder soweit es verträglich sei, mit dem vereinigenden Bande, das den ganzen Bau der Verfassung zu einem unauflöslichen Ganzen, zu einer Einheit verbinden muß. (Text leider nicht zugänglich; zit. und übersetzt nach Federalist Nr. 47 S. 303).

[2]) Nur sehr schwer aber fanden sie sich ab, und es bedurfte aller Überredungskunst Hamiltons und Madisons (Federalist Nr. 47 u. 48), um die Staaten zur Ratifikation zu bewegen. Der stete Einwand der Extremen war der, daß die Trennung der Gewalten nicht gewahrt sei.

[3]) Diese negative Seite wird auch heute noch einzig und allein von der amerikanischen Literatur hervorgehoben. Dieser gegenüber kann nicht nachdrücklich genug auf das Wort Neckers hingewiesen werden: Ce sont les liens plus que les contrepoids . . . qui contribuent à l'harmonie des gouvernements (Necker, Du pouvoir éxécutif dans les grands états, Paris 1792 Bd. 1 S. 25 zit. bei Klein, Teoria dei tre poteri S. 41; s. auch unten).

Verbindung der Gewalten zu einer ideellen Einheit das Heil erblickte. Jene siegte in der Form, diese schuf im Gegensatz hierzu die Möglichkeit wenigstens eines gewissen Zusammenwirkens der verschiedenen die drei Funktionen repräsentierenden Organe. Durch den Sieg der Extremen in der Form und durch die Voranstellung des absoluten Teilungsprinzips,[1]) wurden also nicht Einwirkungen der einen Gewalt auf die andere vereitelt, solche Einwirkungen vielmehr in Widerspruch zu dem Prinzip zugelassen, andererseits aber wurde in den von der Verfassung selbst nicht ausdrücklich geregelten Fällen ein schon oben erwähnter unhaltbarer Zustand geschaffen, insofern die Verfassung keine allgemeine Definition gibt — noch geben kann —, was unter exekutiver, legislativer und judiziärer Tätigkeit zu verstehen sei. Eine sich fast über einundeinhalbes Jahrhundert erstreckende Praxis aber hat auch hier der Vernunft zum Siege verholfen und zugegeben, daß mangels ausreichender Definition durch die Verfassung das zum Rechtssatz erhobene Prinzip von keinem Einfluß auf das praktische Wirken der Organe sein kann. Sie hat auf diese Weise im Gegensatz zu dem starren und doch mangels Definition wertlosen Prinzip z. B. eine selbständige gerichtliche und gesetzliche Tätigkeit der Verwaltungsbehörden (Verwaltungsgerichtsbarkeit[2]) und Verordnungsrecht) und eine verwaltende Tätigkeit der Justizbehörden (z. B. Ernennung von Gerichtsschreibern — clerks — durch die Gerichte) zugelassen.[3])

Trotz des in Art. I, II, III je Sekt. 1 zum Rechtssatz erhobenen Prinzips bedeutet demgemäß die Lehre von der Gewaltenteilung in den Vereinigten Staaten nicht mehr als im Deutschen Reiche oder in irgend einem anderen konstitutionellen Staate, nämlich, wie oben schon definiert, die Verteilung der Ausübung der Staatsgewalt an drei voneinander unabhängige Organe unter Zugrundelegung des allgemeinen Gedankens einer dreigeteilten Funktion des Staates.

Ist nun trotz der begrifflichen Einheit der Staatsgewalt die Ausübung derselben gemäß den drei Funktionen des Staates verschiedenen Organen anvertraut, so erhellt sofort, daß auf einem harmonischen Zusammenwirken dieser Organe sowohl der Wert einer Staatsverfassung im ganzen als auch die praktische

---

[1]) U. S. V. Art. I, II, III je Sekt. 1.

[2]) Jedoch ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Verein. Staaten noch sehr unausgebildet s. Goodnow a. a. O. S. 381 ff.

[3]) Über die vorliegenden Fragen s. auch bei Goodnow a. a. O. S. 27 ff., 43 ff. und an anderen Orten, der als Erster in der amerikanischen Literatur genauer auf diese schwierigen Fragen eingeht und sich nicht mit den üblichen Phrasen von „checks and balances“ begnügt.

Brauchbarkeit und Wirkungsfähigkeit des einzelnen Organs beruht.[1]) Ferner ist die Stellung eines der höchsten Organe zur Staatsgewalt und im Staate nur durch die Betrachtung seines Verhältnisses zu den übrigen höchsten Organen zu fixieren.

In diesen beiden Gründen also ist die Notwendigkeit gegeben, auf die rechtliche Stellung des deutschen und amerikanischen Hauptträgers der Exekutive zu den übrigen höchsten Organen des betreffenden Bundes vergleichend einzugehen. Hauptsächlich und zunächst interessiert uns das Verhältnis des die exekutive Funktion in der Hauptsache tragenden Organs zu den Repräsentanten der Legislativgewalt, nicht nur weil das eine dieser letzteren Organe sowohl im Reich als in den Vereinigten Staaten eine Zwitterstellung einnimmt, d. h. zum größeren Teil zwar legislative, zum anderen Teil aber auch exekutive Befugnisse besitzt, sondern besonders auch darum, weil diesen beiden Funktionen des Staates gegenüber die dritte, die judiziäre Funktion, und das dieselbe tragende höchste Organ staatsrechtlich weniger bedeutungsvoll sind.[2])

Voranzuschicken ist zum besseren Verständnis eine kurze Charakterisierung der Repräsentanten der Legislativgewalt in den Vereinigten Staaten und im Deutschen Reich.

I. Exekutive und Legislative.

a) Einfluß der Exekutive auf die Legislative.

I. Einwirkung auf die gesetzgebenden Kollegien.

§ 7.

Charakteristik der Legislativkollegien.

Die Gesetzgebungsgewalt liegt nach Art. 5 RV. mindestens zur Hauptsache in der Hand des Bundesrats und des Reichstags, so daß diese beiden Körperschaften ohne Rücksicht auf eine etwa festzustellende Mitwirkung anderer Faktoren bei der Gesetzgebung als die Repräsentanten der Legislative anzusehen sind. In derselben Weise ist die Gesetzgebungsgewalt in den Vereinigten

[1]) s. das oben zitierte Wort Nekkers; weiterhin Hänel, Story, Federalist, alle am oben zitierten Ort.

[2]) Daß in staatsrechtlichem Sinne das höchste richterliche Organ das bedeutungsloseste und schwächste gegenüber den beiden anderen ist, dürfte kaum bestritten sein (s. Laboulaye a. a. O. S. 298; Pomeroy a. a. O. § 184 S. 121; R. Foster a. a. O. § 45 S. 303).

Staaten durch die Verfassung Art. I Sekt. 1 unter noch schärferer Fassung des Wortlautes als in der Reichsverfassung dem Senat und Repräsentantenhaus anvertraut.

Während aber diese letzteren beiden Körperschaften in demselben rechtlichen Verhältnis zueinander stehen wie etwa die beiden Kammern der meisten größeren deutschen Staaten[1]) oder das englische House of Lords zu dem House of Commons,[2]) ist das Deutsche Reich nicht unter die Staaten mit Zweikammersystem zu zählen. Der Bundesrat, historisch herausgewachsen aus dem dauernden Gesandtenkongreß des Deutschen Bundes zu Frankfurt a. M., hat noch heute den Charakter einer völkerrechtlichen Versammlung insofern beibehalten, als er sich rechtlich als eine Vertretung der einzelstaatlichen selbständigen Regierungen, nicht als ein Repräsentativorgan des Volkes darstellt und seine Mitglieder völkerrechtlichen Schutz genießen. Demgemäß wird in dieser Körperschaft auch nach Staaten abgestimmt. In seinem innersten Wesen aber ist der Bundesrat natürlich grundverschieden von der Bundesversammlung des Deutschen Bundes.[3]) Mit der Umgestaltung des Deutschen Bundes zum Nordd. Bunde bezw. Deutschen Reiche, d. h. mit dem Übergang des Staatenbundes in den Bundesstaat, der eine selbständige Persönlichkeit des öffentlichen Rechts bildet,[4]) mußte auch die frühere Bundesversammlung ihre Stellung grundsätzlich ändern und von einer völkerrechtlichen Versammlung zum Organ des neuen Staates werden; der Bundesrat wurde aber, wie gezeigt, nicht in der Weise zum Organ, daß er die Stelle eines Faktors der Repräsentation des Volkes bekommen hätte, sondern unter Beibehaltung seiner Gestaltung als Vertreter der Einzelstaaten.[5])

---

[1]) G. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 302.

[2]) Nach dem Muster des englischen Parlaments ist der Kongreß zum großen Teil gebildet worden (s. Bryce, The American Commonwealth, neue Ausg. S. 35, alte Ausg. S. 32). Indirekt war das englische Parlament auch insofern Muster, als die Einzelstaaten das Zweikammersystem aus England übernommen hatten. Zur Zeit der Schaffung der Unionsverfassung hatten nur drei Staaten das Einkammersystem (Pennsylvanien, Georgia und Vermont). Heute ist in allen Einzelstaaten das erstere System eingeführt (Rüttimann a. a. O. Bd. 1 S. 117; Bryce a. a. O. Bd. 1 neue Ausg. S. 484, alte Ausg. S. 460f. Über die Einzelstaaten als Vorbild zur U. S. V. s. Anhang § 6.

[3]) s. hierzu auch Laband a. a. O. Bd. 1 S. 233ff. § 27.

[4]) Laband a. a. O. Bd. 1 § 9 S. 88ff. Daß das Deutsche Reich ein selbständiges Subjekt des öffentlichen Rechts ist, bestreitet nur noch Seydel, Komm. S. 5ff.

[5]) Der Bundesrat bildet eine Vertretung der Staaten als solcher, nicht der Fürsten und Senate. Laband a. a. O. Bd. 1 § 10, besonders S. 97ff.; Bismarck im Reichstag am 19. 4. 1871 (zit. bei G. Meyer-Anschütz

Seiner tatsächlichen Wirksamkeit nach füllt er allerdings durch seine Tätigkeit bei der Gesetzgebung zusammen mit dem Reichstag und durch seine Mitwirkung bei Ausübung der Exekutivgewalt die Stelle eines Oberhauses in etwa aus.[1]) In erster Linie aber ist und bleibt er Staatenhaus.[2])

Auch der Senat ist in gewissem Sinne Staatenhaus; seine Mitglieder werden nicht vom Volk durch Wahl, sondern von den Legislaturen der einzelnen Staaten ernannt, und, was besonders wichtig ist, jeder Staat wählt die gleiche Anzahl Senatoren.[3]) In diesem Punkte siegte der Gedanke der staatlichen Gleichberechtigung und Selbständigkeit in noch höherem Maße, als dies im Bundesrat mit seiner ungleichen Stimmverteilung der Fall ist;[4]) das kleine Rhode Island ist dem ungeheuren Texas, der von Millionen bevölkerte Staat New York — Führer in Industrie und Handel — ist dem kaum bevölkerten, wirtschaftlich oft ganz unbedeutenden neuen westlichen Staate (z. B. Oklahoma) im Senat gleichgestellt. Geschichtlich war eine solche Zusammensetzung des Senates das einzige Mittel, durch das das Verlangen der Einzelstaaten, ihre Selbständigkeit gegenüber der Souveränität des Bundes und der Überlegenheit der mächtigeren Staaten gewahrt zu sehen, befriedigt werden konnte; ohne diese Bestimmung der U. S. V. hätte das ganze Werk an dem Widerstand der Staaten — besonders der kleineren — scheitern müssen.[5]) Seinem rechtlichen Wesen nach aber ist der Senat

a. a. O. S. 430 N. 3). Meyer selbst a. a. O. anderer Meinung; daselbst auch weitere Literatur.

[1]) Bismarck im verfassungsberatenden Reichstag (Stenogr. Ber. 1867 S. 430, zit. bei G. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 422): „Der Bundesrat repräsentiert bis zu einem gewissen Grade ein Oberhaus". — Es war im verfassungsberatenden Reichstag aus der Erkenntnis heraus, daß der Bundesrat kein Oberhaus im eigentlichen Sinne sei, auch der Antrag auf Einschiebung eines solchen zwischen Bundesrat und Reichstag gestellt worden (auch hier s. Bismarck a. a. O., zit. bei G. Meyer-Anschütz a. a. O.).

[2]) Diesem Wesen des Bundesrates entsprechend sind auch die einzelnen Mitglieder desselben nicht Repräsentanten des Volkes, sondern ausschließlich von ihrer Regierung abhängige und instruierte Beamte oder, wenn man so will, „Gesandte". Anders die Senatoren der Verein. Staaten (s. unten).

[3]) U. S. V. Art. I Sekt. 3 Abs. 1; Story, Commentaries 5. Ausg. Bd. 1 § 691 S. 515, 1. Ausg. Bd. 2 S. 173: in the former (d. h. dem Senat) each state in its political capacity is represented on a footing of perfect equality, like a congress of sovereigns or ambassadors . . .

[4]) RV. Art. 6.

[5]) In der Tat war die Absicht der kleineren Staaten sogar dahin gegangen, in dem Senat ein vollkommenes Staatenhaus mit gleicher Repräsentation und Abstimmung nach Staaten zu schaffen. Ihnen schwebte der staatenbundliche Kongreß vor, wie er bisher gewesen war. Nur mit knapper Not ging die jetzt in der Verfassung bestehende Kompromißbestimmung durch. Hildreth, History Bd. 3 S. 486ff. u. 504; Bancroft, History Bd. 6 S. 226f., 245f., 269.

repräsentativ, ein Oberhaus, kein Staatenhaus; denn jeder Senator ist der Vertreter des gesamten Volkes und stimmt demgemäß nach seiner Überzeugung; auch die Befugnisse des Senats sind die gewöhnlich einem Oberhaus zustehenden.[1])

Seiner rechtlichen Konstruktion nach also nur als Oberhaus aufzufassen, hat der Senat seiner historischen Entstehungsweise und seinem politischen Zweck nach auch an der Natur eines Staatenhauses Anteil, während der Bundesrat in seiner staatsrechtlichen Konstruktion und historischen Entstehung zwar ein Staatenhaus ist, in seiner politischen Funktion, soweit sie legislativ ist, aber nicht sehr von einem Oberhaus zu unterscheiden ist. Dieselben Elemente der Zusammensetzung bedingen die Ähnlichkeit, die verschiedene Kombination dieser Elemente bedingt die Unterschiede der beiden Häuser.[2])

Reichstag und Repräsentantenhaus sind beide Repräsentativkörperschaften, die aus unmittelbarer Volkswahl hervorgehen und das Volk in seiner Gesamtheit ohne Rücksicht auf staatliche Grenzen vertreten.[3])

Was das Verhältnis zur Gesetzgebung betrifft, so stehen sich beide Häuser hier wie dort gleichberechtigt gegenüber mit der einzigen Ausnahme, daß Finanzgesetze in den Vereinigten Staaten nur im Repräsentantenhaus eingebracht werden können, eine Beschränkung, die für den Bundesrat nicht besteht.[4])

Bundesrat und Reichstag, Senat und Haus der Repräsen-

---

[1]) s. unten. Durch die gemeinsame Bezeichnung des Senats und des Repräsentantenhauses als Kongreß wird schon die repräsentative Einheit beider Häuser gekennzeichnet.

[2]) Seydels vergleichende Worte über Senat und Bundesrat sind nicht erschöpfend und bleiben an der Oberfläche (Seydel, Verfassungsgeschichte S. 40).

[3]) RV. Art. 20 u. 29; U. S. V. Art. I Sekt. 2 Abs. 1. Es mag interessant sein, daß bei Schaffung des Deutschen Reiches über die Notwendigkeit der Einführung eines reinen Volkshauses kein Streit noch Zweifel herrschte (s. schon Art. II der preuß. Grundzüge v. 10. 6. 1866), während ein solches in den Verein. Staaten nur mit Mühe und unter großem Widerspruch durchgesetzt werden konnte. Siehe Debatte zwischen Hamilton, Wilson gegen C. C. Pinckney, Rutledge u. a. (Bancroft a. a. O. Bd. 6 S. 224 ff.). Auch Männer wie Sherman und Gerry gehörten zu dieser starken antidemokratischen Richtung, deren Existenz und Bedeutung unter der Zahl der „musterhaft demokratischen“ Schöpfer der Verfassung von kontinentalen Schriftstellern wie Tocqueville, v. Raumer usw. nicht genügend gewürdigt wird und die ihren stärksten Ausdruck in Gerrys Worten: „All the evils we experience flow from excess of democracy. The people do not want virtue“ fand (zit. bei Hildreth a. a. O. Bd. 3 S. 487). Und der große Hamilton selbst sagte: „The disease we are suffering from is democracy“ (Bryce a. a. O. Bd. 1 alte Ausg. S. 36 N. 1, neue Ausg. fehlt diese Anmerkung).

[4]) U. S. V. Art. I Sekt. 1; RV. Art. 5.

tanten bilden zusammen das Organ der Gesetzgebungsgewalt in den beiden in Frage kommenden Staaten.[1])

Von den Beziehungen zwischen diesem Repräsentanten der Legislative und dem der Exekutive sind zunächst die Rechte und die daraus folgenden Einwirkungen der Exekutive gegenüber der Legislative zu behandeln. Diese lassen sich systematisch unter zwei Hauptkategorien fassen, nämlich erstens der Einfluß der Exekutive auf die gesetzgebenden Körperschaften an sich und ferner der auf die Gesetzgebung selbst. Von diesen beiden Abteilungen soll zunächst die erstere besprochen werden.

§ 8.

Bildung und Auflösung der Kollegien.

Der Einfluß der Exekutive auf die gesetzgebenden Körperschaften kann entweder ein außerordentlich starker sein, wenn die ausführende Gewalt an der Bildung derselben beteiligt ist oder das Recht hat, dieselben nach freiem Ermessen aufzulösen; oder aber der Einfluß kann ein rechtlich weniger bedeutungsvoller, mehr formeller sein, wie das Recht zu berufen, das damit zusammenhängende Recht, zu eröffnen und zu vertagen und zu schließen.

Die Bildung der Legislativkollegien im Deutschen Reich vollzieht sich in der Weise, daß der Reichstag ausschließlich aus gewählten Vertretern des Volkes besteht;[2]) die Mitglieder des Bundesrats aber von den einzelstaatlichen Regierungen, d. h. von dem betreffenden Monarchen bezw. Senat ernannt werden.[3])

Prima facie also vollzieht sich die Bildung des Reichstags sowohl als auch des Bundesrats ohne jegliche Mitwirkung der Bundesexekutive.

Elsaß-Lothringen jedoch gilt mit Rücksicht auf die Verhältnisse im Bundesrat als Bundesstaat,[4]) und da der Kaiser in

---

[1]) s. auch oben. Näheres über Wahl, Zusammensetzung, Legislaturperiode, Quorum, Besoldung der Mitglieder und ähnliche Einzelheiten s. in den Verfassungen: RV. bes. Art. 6, 20, 24, 28, 32; U. S. V. Art. I Sekt. 2, 3 4, 6; Amendment 12 Sekt. 2. Darstellungen: Tocqueville a. a. O. Bd. 1 S. 140ff.; v. Raumer a. a. O. Bd. 1 S. 181ff.; Bryce a. a. O. Bd. 1 Kap. 10 und 13 neue Ausg. S. 97ff., 126ff., alte Ausg. S. 92ff., 121ff.; G. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 429ff., 441ff.; Laband a. a. O. Bd. 1 Kap. 5 Abschn. 2 u. 3 S. 233ff. bezw. 293ff.

[2]) Art. 20 RV.

[3]) Art. 6 RV.

[4]) Art. 1 des Gesetzes über die Verfassung Elsaß-Lothringens vom 31. 5. 1911, abgedr. RGB. 1911 Nr. 29 S. 225ff. (RV. Amendement Art. 6a).

diesem Lande die Staatsgewalt im Namen des Reiches ausübt,[1]) so ist hiermit eine, wenn auch geringfügige Einwirkung des Kaisers als solchen, wenn auch nicht aus eigenem Recht, so doch als Vertreter der Reichsgewalt in Elsaß-Lothringen auf die Zusammensetzung des Bundesrats gegeben.[2])

Rechtlich ist hiermit die Einwirkungsmöglichkeit der Bundesexekutive auf die Bildung des Bundesrats erschöpft, praktisch aber liegt es zutage, daß dieselbe durch ihre Verbindung mit der Krone Preußen, das mit 17 Stimmen im Bundesrat vertreten ist, den größten tatsächlichen Einfluß auf die Bildung des Bundesrats besitzt.[3])

Diese tatsächliche Einwirkung ist aber bei einer Betrachtung des bestehenden Rechts nur mittelbar von Bedeutung. Die Ernennung der preußischen Bundesratsbevollmächtigten ist rechtlich eine rein innerpreußische Angelegenheit ohne jegliche Verbindung mit dem kaiserlichen Bundesamt. Diese Behauptung trifft auch für den Reichskanzler zu;[4]) dieser ist zwar als solcher laut Art. 15 Abs. 1 RV. von dem Kaiser zu ernennen; zu gleicher Zeit soll er im Bundesrat den Vorsitz führen; aber nicht als kaiserlicher Beamter besitzt der Kanzler Vorsitz und Geschäfts-

---

Daß der Kaiser unter dem Gesetze v. 31. 5. 1911 ebensowenig Souverän wie unter dem früheren Modus (RG. v. 9. 6. 1871, bes. § 3 Abs. 3, v. 2. 5. 1877 und v. 4. 7. 1879) ist, sondern stets Delegatar des Reichs bleibt, scheint u. E. unbestreitbar. Mit Rücksicht auf den früheren Modus vgl. über diese Frage besonders Apel, Die landesherrliche Gewalt des Kaisers in Elsaß-Lothringen, Greifswald 1895. S. 34ff. Über die heutigen Bestimmungen Laband a. a. O. Bd. 2 S. 242ff.

[1]) Gesetz über die Verfassung Art. 2 § 1.

[2]) Die bisherigen sogen. „Kaiserlichen Kommissare“ für Elsaß-Lothringen im Bundesrat gaben dem Kaiser keinen Einfluß auf die Bildung desselben, da diese Kommissare zwar Sitz, aber keine Stimme hatten, d. h. nicht Mitglieder desselben waren (§ 7 RG. v. 4. 7. 1879; Geschäftsordnung des Bundesrats v. 27. 2. 1871 bezw. 31. 1. 1895 § 5, abgedr. bei Triepel, Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht 2. Aufl., Leipzig 1907, S. 227ff.; Bd. 1 der Quellensammlungen zum Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht 1. Aufl., Leipzig 1901).

[3]) Damit dieser tatsächliche Einfluß des Kaisers in seiner Eigenschaft als König von Preußen nicht etwa in Verbindung mit dessen rechtlichem Einfluß durch diedrei Bundesratsmitglieder für Elsaß-Lothringen zu einem allzugroßen Übergewicht des Kaiser-Königs führe, hat das RG. v. 31. 5. 1911 Art. 1 Abs. 3 verständige Beschränkungen in bezug auf das Zählen der elsaß-lothringischen Stimmen festgesetzt (Art. 1 des zit. RG., eingestellt in die Reichsverfassung als Art. 6a).

[4]) Laband a. a. O. Bd. 1 § 28 S. 238, § 30 S. 278; and. M. Hänel a. a. O. S. 29, der in der Ernennung des Reichskanzlers eine materielle Einwirkung „des Kaisers als solchen auf die Zusammensetzung des Bundesrats“ sieht. Grundsätzlich aber stimmt Hänel (a. a. O. S. 28ff.) mit uns überein.

leitung im Bundesrat — etwa so, daß der Kaiser außer und neben den 17 Bevollmächtigten, die er als König von Preußen zu ernennen berechtigt ist, auch noch befugt sei, in seiner Stellung als Bundesexekutivorgan dem Bundesrat einen kaiserlichen Präsidenten zu geben —,[1]) sondern der Kanzler des Deutschen Reiches muß zugleich auch stets Mitglied des Bundesrats in der Weise sein, daß die Bestallung als Kanzler durch den Kaiser erfolgt, die Ernennung dieses Kanzlers zum Bundesratsmitglied aber ein Recht und vor allem eine von der Reichsverfassung auferlegte Pflicht des Königs von Preußen bildet.

Dies ist ganz unzweifelhaft; daß der Reichskanzler zunächst Mitglied — nicht etwa nur Vorsitzender —[2]) des Bundesrats ist und sein muß, geht aus dem zweiten Satz des Art. 15 hervor; denn wenn die Vertretung des Reichskanzlers durch ein anderes Mitglied des Bundesrats für zulässig erklärt wird, so ist der logische Rückschluß der, daß der Reichskanzler selbst auch Mitglied sein muß.[3]) Daß der Reichskanzler — da Mitglied — aber preußisches Mitglied sein muß, beweist Art. 6 RV.: „Der Bundesrat besteht aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes"; nur als Vertreter eines bestimmten Einzelstaates ist Mitgliedschaft im Bundesrat möglich. Der Kaiser aber kann natürlich in seiner Eigenschaft als König von Preußen nur preußische Bevollmächtigte zum Bundesrat ernennen.

---

[1]) Dies meint P. Hensel, Die Stellung des Reichskanzlers nach dem Staatsrecht des Deutschen Reiches (Hirths Annalen 1882) S. 23f.

[2]) Wie dies der Vizepräsident des amerikanischen Bundes in bezug auf den Senat ist. U. S. V. Art. I Sekt. 3 Abs. 4.

[3]) Wenn eine ausdrückliche Ernennnung des Reichskanzlers zum Bundesrat nicht erfolgt, und wenn z. B. im Verzeichnis der Bundesratsbevollmächtigten v. 10. 8. 1867 der Name des Kanzlers v. Bismarck sich nicht findet, so ist aus solchen Tatsachen nicht zu folgern (wie Hensel a. a. O. S. 12 es tut), daß derselbe nicht als Mitglied angesehen wurde, sondern vielmehr, daß seine Mitgliedschaft selbstverständlich erschien. Auf alle Fälle aber sind solche äußerliche Gewohnheiten und Tatsachen ohne jeden Einfluß auf die aus klarer rechtlicher Konstruktion hervorgehende Rechtslage. And. M., daß der Reichskanzler nicht Mitglied des Bundesrats sein müsse, war Bismarck selbst im Reichstag am 18. 5. 1877, zit. bei Laband a. a. O. Bd. 1 S. 278 N. 2 (Meyer-Anschütz a. a. O. S. 434 N. 7 gibt den 13. 3. 1877 an). Fischer (Das Recht des Deutschen Kaisers, Berlin 1895, S. 144) behauptet, daß diese Ansicht auch in der Literatur von Thudichum, Verfassungsrecht S. 180, verfochten werde; dies beruht auf einem Irrtum (wie dies auch schon Laband a. a. O. in bezug auf Hänel a. a. O. S. 26 nachweist), den Fischer anscheinend aus Hänel — wie so vieles andere ohne Quellenangabe — übernommen hat. Uns. Ans. Laband, Hänel und Meyer-Anschütz a. a. O.; Fischer a. a. O. S. 143; Graßmann, Der Reichskanzler und das preußische Staatsministerium (Arch. f. öff. R. Bd. 11) S. 331ff.; Hiersemenzel, Die Verfassung des Nordd. Bundes, Berlin 1867, zu Art. 15 II S. 64.

Somit ist es klar, daß der Reichskanzler in seiner Stellung als Bundesratsvorsitzender vom preußischen König seine Ernennung empfangen muß.

Der Kaiser hat also als solcher nur durch das Ernennungsrecht der drei Bundesratsmitglieder für Elsaß-Lothringen einen Einfluß auf die Bildung dieser Körperschaft.

In den Vereinigten Staaten ist der Vizepräsident — also auch ein exekutiver Beamter — Vorsitzender des Senats. Mitglied desselben ist er jedoch im Gegensatz zum Reichskanzler nicht.[1]) Damit fällt er für die gegenwärtig behandelte Frage, welcher Einfluß der Exekutive in bezug auf die Bildung der Legislativkörperschaften gegeben ist, eigentlich vollkommen fort.[2]) Wollte man aber selbst den nicht mit Mitgliedschaftsrechten ausgestatteten Vorsitzenden für einen Faktor bei der „Bildung" des Senates ansehen, etwa aus dem Grunde, weil derselbe bei Stimmengleichheit den Ausschlag gibt[3]) — somit zwar nicht im eigentlichen Sinne Mitglied ist, aber doch nicht nur Sitz, sondern auch unter Umständen Stimme hat —, so wäre doch auch unter Annahme dieser Voraussetzung noch kein Einfluß der Exekutive auf den Senat zu konstatieren. Denn der Vizepräsident ist zwar an sich, wie schon seine Amtsbezeichnung andeutet, ein Organ der Exekutive, aber er steht in jeder Beziehung gänzlich losgelöst von der ausführenden Gewalt da. Zunächst befindet er sich in keinem Abhängigkeitsverhältnis zu dem höchsten Organ der ausführenden Gewalt; er wird nicht etwa von diesem ernannt, sondern der Rechtsgrund seines Amtes beruht gemäß der Verfasssung unmittelbar auf allgemeiner Volkswahl ebenso wie das des Präsidenten.[4]) Andererseits stehen dem Vizepräsidenten keine Befugnisse in bezug auf die Handhabung und Führung der Exekutive zu. Mit dem Vorsitz im Senat und der

---

[1]) Mitglieder sind nur die zum Senat von den einzelstaatlichen Legislaturen gemäß U. S. V. Art. I Sekt. 3 Abs. 1 ernannten Senatoren.

[2]) Bancroft, History Bd. 6 S. 341.

[3]) U. S. V. Art. I Sekt. 3 Abs. 4.

[4]) Weit entfernt also davon, ein Geschöpf oder Untergebener des Präsidenten zu sein, ist er sogar zumeist der mißvergnügte Gegner desselben (s. Beispiel im § 4). Reich an Ehren als das zweithöchste Organ der Exekutive und Nachfolgeberechtigter bildet er das natürliche Haupt der mit der Regierung Unzufriedenen. s. Blaine, 20 years of congress Bd. 2 Kap. 4 S. 57: „The class of disappointed men, who gathered around the Vice-President held a political relation not unlike that of the class, who in England have on several occasions formed the Prince of Wales (des jeweiligen Thronfolgers) party".

Anwartschaft auf eventuelle Sukzession in die Präsidentschaft[1]) sind die ihm von der Verfassung gewährten Rechte erschöpft.[2])

Da der Vizepräsident somit weder selbst handelndes Organ der Exekutive ist, noch von der höchsten Leitung derselben eingesetzt, abhängig oder sonstwie mit derselben verbunden ist, so könnte man, wollte man ihn auch etwa wegen seines ausschlaggebenden Stimmrechtes als wesentlichen Faktor bei der Bildung des Senates ansprechen — was, wie gesagt, zu verneinen ist —, trotzdem aus den angegebenen Gründen nicht behaupten, daß durch diesen Faktor ein rechtlicher Einfluß der Exekutive auf den Senat gegeben sei.[3])

Daß im übrigen der Präsident auf die Bildung des Senates, dessen Mitglieder seitens der einzelstaatlichen Legislaturen ernannt werden, keinen Einfluß hat,[4]) liegt auf der Hand, eben-

---

[1]) U. S. V. Art. I Sekt. 3 Abs. 4 und Art. II Sekt. 1 Abs. 6. Im Falle der Sukzession des Vizepräsidenten wählt der Senat aus seiner Mitte einen Präsidenten pro tempore (Art. I Sekt. 3 Abs. 5), woraus implizite hervorgeht, daß auch durch den Vorsitz des Vizepräsidenten kein Einfluß der Exekutive begründet werden sollte. Denselben Grundsatz deutet auch die deutsche RV. Art. 15 durch die Bestimmung an, daß sich der Reichskanzler durch jedes andere Mitglied des Bundesrats vertreten lassen kann. mutatis mutandis: nämlich, daß der Vorsitz des Reichskanzlers keinen Machtzuwachs der Bundesexekutive darstellen soll.

[2]) Die praktische Wertlosigkeit des Amtes des Vizepräsidenten für die Staatsorganisation — außer eben im seltenen Fall der Sukzession — erkannte man auch schon in der konstituierenden Konvention. Auf den Antrag hin, dem Präsidenten den offiziellen Titel „Seine Exzellenz der Präsident“ zu geben, schlug ein witziger radikaler Demokrat vor, dann doch dem Vizepräsidenten den Titel „Seine überflüssige Exzellenz“ zuzuerkennen. Bryce, The American commonwealth Bd. 1 neue Ausg. S. 74 N. 1, alte Ausg. S. 70 N. 1.

[3]) Allerdings ist zuzugeben, daß bei einem ziemlich gleichgeteilten Senat die Stimme des Vizepräsidenten von großem Einfluß sein und, falls Präsident und Vizepräsident gute Parteifreunde sind, im Sinne der Exekutive angewandt werden kann. So gab tatsächlich J. Adams als Vizepräsident zur Zeit Washingtons bei ganz gleichgestellten Parteien vier Jahre lang der Wage der Gesetzgebung die von ihm beliebte Richtung (Stanwood, History S. 33); da er außerdem ein enger persönlicher und Parteifreund Washingtons war, besaß die Exekutive auf diesem Wege legislativen Einfluß. Diese Möglichkeit besteht also, ist aber eine teils zufällige, teils tatsächliche, keine rechtlich gewollte.

[4]) Es soll hier nicht übergangen werden, daß in der Nationalkonvention von 1787 der Gedanke, dem Präsidenten die Ernennung der Senatoren auf Vorschlag der Staatslegislaturen zu übertragen, erörtert wurde. Der dahingehende Antrag Reads vom Juni 1787 wurde aber gegen den Antrag Dickinson für den gegenwärtigen Modus abgelehnt (Hildreth, History Bd. 3 S. 486). Im Falle der Annahme des Readschen Antrages wäre der rechtliche Einfluß des Präsidenten auf den Senat ein noch bedeutenderer geworden, als es der tatsächliche des Kaisers als König auf den Bundesrat ist.

sowenig wie auf die des Repräsentantenhauses, das aus allgemeinen Wahlen hervorgeht.

Der Bildung der Legislativkörperschaften steht gegenüber die Auflösung derselben, die in vielen Staaten dem Repräsentanten der Exekutive zusteht. Was zunächst den Bundesrat und den Senat angeht, so steht gegenüber keinem dieser beiden Kollegien dem Repräsentanten der Bundesexekutive ein Recht dieser Art zu. Beide sind sozusagen „unsterbliche" Versammlungen, begrifflich vorhanden, auch wenn die Mitglieder nicht versammelt sein sollten. In den Mitgliedern wechselnd, aber an sich immer ein und dieselbe Versammlung, die niemals untergeht weder durch Auflösung noch durch andere Gründe, etwa durch Ablauf einer gewissen Zeit (Legislaturperiode) wie das Repräsentantenhaus oder der Reichstag.[1])

Diese Rechtslage ist, was Kaiser und Bundesrat betrifft, eigentlich selbstverständlich. Als Staatenhaus vertritt der Bundesrat die Gleichberechtigung und Selbständigkeit der Einzelstaaten sowohl im Verhältnis zueinander als zum Bund. — Dem Monarchen eines dieser Staaten, sei er auch zu gleicher Zeit Bundesorgan, ein Auflösungsrecht zu geben, käme somit einer Entrechtung der übrigen Einzelstaaten gleich.

Die Auflösung des Reichstags dagegen erfolgt allerdings durch den Kaiser,[2]) aber nicht in Ausübung eines selbständigen Rechtes, sondern infolge und zwecks Ausführung eines dahingehenden Bundesratsbeschlusses, dem der Kaiser allerdings zustimmen muß;[3]) er kann also zwar nicht selbständig auflösen, kann aber andrerseits auch nicht zur Auflösung gezwungen

---

[1]) In den Verein. Staaten wird diese Permanenz dadurch herbeigeführt, daß jedes zweite Jahr nur je ein Drittel der Mitglieder ausscheidet, also in jedem gegebenen Moment zwei Dritteile alter Mitglieder vorhanden sind, die schon mindestens zwei bezw. vier Jahre dem Senat angehören (Art. I Sekt. 3 Abs. 2).

[2]) RV. Art. 24. Die Auflösung geschieht durch kaiserliche Verordnung.

[3]) Und zwar der Kaiser als solcher. Seydel sagt: „Durch den zweiten Satz des Art. 24 ist der Krone Preußen . . . ein Veto eingeräumt"; worauf er (Kommentar zur Verfassungsurkunde S. 205) diese Behauptung stützt, ist nicht ersichtlich. Nach Seydels Ansicht wäre dies also etwa ein analoger Fall zu Art. 37; vergleicht man den Wortlaut beider Artikel, so wird klar, daß die Fassung des Art. 24 ein kaiserliches Recht begründen will, weil man sich anderenfalls gewiß des in Art. 37 ausdrücklich auf das „Präsidium" bezogenen Wortlautes bedient hätte. Es liegt auch kein praktischer Grund vor, dieses kaiserliche Recht in ein preußisches zu verwandeln. Ferner wird der Auflösungsakt selbst auch vom Kaiser als solchem, wie oben gesagt, durch kaiserliche Verordnung vorgenommen.

werden. Man kann die Sachlage etwa dahin präzisieren, daß die Auflösung des Reichstags ein Bundesrat und Kaiser gemeinsam zustehendes Recht ist, wobei der Schwerpunkt jedoch in dem Beschluß des Bundesrats liegt.[1] Der Bundesrat handelt hier als Besitzer exekutiver Rechte in Gemeinschaft mit dem und unter Berücksichtigung des hauptsächlichen Repräsentanten der Exekutive, der in diesem Punkte an die zweite Stelle zurückgesetzt wird.

Und weiterhin ist die Auflösungsbefugnis insofern beschränkt, als innerhalb eines Zeitraumes von neunzig Tagen nach Auflösung der neue Reichstag versammelt sein muß.[2]

Das Repräsentantenhaus wird nur durch Ablauf der zweijährigen Legislaturperiode vernichtet.[3] Dem Präsidenten steht weder allein noch in Verbindung mit dem Senat ein Auflösungsrecht zu.

Fassen wir das Gesagte zusammen, so ergibt sich folgendes: Der Präsident hat keinerlei rechtlichen Einfluß auf die Bildung und Zusammensetzung des Kongresses, so wenig wie der Kaiser auf den Reichstag. Anders verhält es sich mit dem Bundesrat infolge der drei Bundesratsmitglieder für Elsaß-Lothringen. Durch Beschränkungen[4] ist jedoch dafür gesorgt, daß sein bisheriger tatsächlicher Einfluß als preußischer König durch diesen neu gewonnenen rechtlichen Machtzuwachs nicht allzusehr verstärkt wird.

De facto übt der Kaiser als König eine bedeutende Einwirkung auf den Bundesrat in diesem Punkte aus, der Präsident kann unter seltenen Umständen durch den Vizepräsidenten eine solche — aber viel geringere — auf den Senat erlangen.

Was die Auflösung der Legislativkörperschaften betrifft, so besitzt der Präsident in diesem Punkte wiederum keine Rechte, während der Kaiser nur dem Reichstag gegenüber und auch hier nur insofern ein Auflösungsrecht hat, als er negativ seine Zustimmung zu dem vom Bundesrat gefaßten Beschlusse verweigern, aber nicht positiv selbständig die Initiative er-

---

[1]) Weder hat Arndt (Reichsstaatsrecht S. 135) recht, wenn er dem Bundesrat allein das Recht der Auflösung zuspricht, noch Kieschke (Vertagung, Schließung und Auflösung des Deutschen Reichstags, Berlin 1907, S. 12), wenn er Kaiser und Bundesrat gleichberechtigt nennt. Der Schwerpunkt liegt beim Bundesrat; vor allem dürfte der Kaiser die Initiative zur Auflösung nur vermittels eines diesbezüglichen preußischen Antrags im Bundesrat auszuüben berechtigt sein.

[2]) Innerhalb einer Frist von 60 Tagen müssen die Wahlen stattfinden. RV. Art. 25.

[3]) U.S.V. Art. I Sekt. 2 Abs. 1.

[4]) Reichsgesetz v. 31. 5. 1911 Art. I (Verfassungsamendement Art. 6a).

greifen kann. — Eine rechtliche Einwirkungsmöglichkeit des Repräsentanten der Bundesexekutive auf die legislativen Körperschaften in bezug auf die beiden besprochenen Punkte ist also in den Verein. Staaten gar nicht, im Reiche nur in geringem Maße gegeben.

§ 9.

Berufung, Eröffnung, Vertagung und Schließung der Kollegien.

Wir wenden uns nunmehr zu den Fragen der Berufung, Eröffnung, Vertagung und Schließung der legislativen Kollegien.

Im gewöhnlichen Laufe der Dinge versammelt sich der Kongreß jährlich am ersten Montag im Dezember[1]) unmittelbar auf Grund der Verfassung ohne Berufung von irgendeiner Seite her. Fordern jedoch außerordentliche Umstände zu einer Zeit, da der Kongreß nicht versammelt ist, ein Zusammentreten desselben, so steht dem Präsidenten die Berufung zu. Und zwar kann er nicht nur den Kongreß als solchen, sondern auch jedes Haus einzeln berufen, je nachdem es die Notwendigkeit zu gebieten scheint.[2]) Bis jetzt ist eine gesonderte Berufung des Senates mehrmals,[3]) eine solche des Repräsentantenhauses noch nie notwendig geworden. Diese Tatsache erklärt sich aus der verschiedenen verfassungsrechtlichen Stellung beider Häuser zur Exekutivgewalt, indem die Mitwirkung des Senates bei der Ausübung gewisser exekutiver Handlungen erforderlich ist, während dies in bezug auf das Repräsentantenhaus nicht der Fall ist.[4]) Der gesamte Kongreß ist nur selten außerordentlicherweise einberufen worden. Bis zur Administration Roosevelts im ganzen nur zehnmal![5]) Auf die außerordentliche Zurück-

---

[1]) U. S.V. Art. I Sekt. 4. Jedoch kann durch Gesetz ein anderer Tag bestimmt werden, was bisher nicht geschehen ist.

[2]) U. S. V. Art. II Sekt. 3.

[3]) Bis 1905 einschließlich sind 22 außerordentliche Senatsberufungen zu verzeichnen (Richardson a. a. O. Bd. 11 S. 124).

[4]) Die Senatseinberufung geschieht durch kurzgefaßtes Einberufungsdekret in Form der „Proklamation" ohne Angabe der für die Berufung maßgebenden Gründe. Jeder Senator erhält ein an ihn persönlich gerichtetes Exemplar der Proklamation. Über Form und Inhalt derselben s. bei Richardson a. a. O.: Einberufungsdekret Washingtons v. 1. 3. 1793 Bd. 1 S. 587; Einberufungsdekret J. Adams' v. 16. 7. 1798 Bd. 2 S. 316; zweites Dekret desselben v. 30. 1. 1801 Bd. 2 S. 65 f. u. s. w., die Einberufungsdekrete aller Präsidenten abgedruckt.

[5]) Die elfte Einberufung geschah durch Taft, kraft deren der Kongreß am 4. 4. 1911 zusammentrat (American review of reviews Nr. 5 Mai 1911

haltung der Präsidenten in Ausübung dieser ihrer außerordentlichen Befugnis ist wiederholt hingewiesen worden,[1]) und sie findet ihre Begründung in der schon erwähnten formalistischen Idee der Gewaltentrennung, die noch heute in der Volksanschauung lebendig ist und jede durch die Praxis nicht unbedingt gebotene Durchbrechung des Prinzips — selbst wenn die Verfassung eine solche gestattet — verwirft.[2])

Durch die deutsche Reichsverfassung ist ebenso wie in den Vereinigten Staaten bestimmt worden, daß die beiden Versammlungen mindestens einmal jährlich zusammentreten sollen;[3]) jedoch haben sie im Gegensatz zum Kongreß nicht das Selbstversammlungsrecht, vielmehr muß in jedem Falle eine Berufung durch den Kaiser vorangehen.[4]) Ein kaiserliches Berufungsrecht ohne Einschränkung würde einer gänzlichen Abhängigkeit der Legislative von exekutivem Belieben gleichkommen. In der Form aber wie die Reichsverfassung dem Kaiser die Berufung überträgt, liegt das Gewicht mehr auf der Pflicht als auf dem Recht der Exekutive.[5]) Man kann hierin keinen nennenswerten Machtzuwachs derselben erblicken; vielmehr verbürgt die Reichsverfassung durch die zitierte Bestimmung der Verfassung (Art. 13) den regelmäßigen, von dem Willen des Kaisers unabhängigen Zusammentritt. Außerdem kann der Kaiser zur Berufung des Bundesrats durch Verlangen eines Dritteils aller Stimmen desselben gezwungen werden.[6]) Selbstverständlich steht dem Kaiser

S. 520; daselbst auch Inhalt der Special Session Message). Auch die Kongreßeinberufung geschieht in Form der Proklamation, jedoch mitunter mit summarischer Angabe der Gründe. Diese werden in der Special Session Message, die der Annual Message bei der regelmäßigen jährlichen Konstituierung entspricht (s. unten), näher ausgeführt. Über Form und Inhalt s. Richardson a. a. O.: Adams Einberufung v. 25. 3. 1797 und Special Session Message v. 16. 5. 1797 Bd. 1 S. 232ff.; Madisons Einberufung v. 24. 7. 1811 bezw. 8. 8. 1814 und Special Session Message v. 23. 5. 1809 bezw. v. 25. 5. 1813 Bd. 1 S. 468ff., 491, 526, 544 usw.

[1]) So bes. von Mc. Kinley in seiner Amtsautrittsrede v. 4. 3. 1897; Richardson a. a. O. Bd. 10 S. 17; New York Herald v. 5. 3. 1897. Auch ein gut Teil Egoismus, sich den hindernden Kongreß nicht unnötigerweise aufzuladen, spielt mit. Blaine a. a. O. Bd. 2 Kap. 3 S. 54f.

[2]) Welche direkte Macht aber die allgemeine Volksanschauung, „die öffentliche Meinung", auf alle Organe der Staatsgewalt hat, ist am besten aus Bryce a. a. O. Bd. 2 Kap. 78 neue Ausg. S. 267ff., alte Ausg. S. 225ff. zu ersehen.

[3]) RV. Art. 13.

[4]) RV. Art. 12.

[5]) Seydel, Komm. zu Art. 14 S. 167.

[6]) Art. 14 RV. Übrigens sind alle auf Berufung, Vertagung und Schließung des Bundesrats bezüglichen Vorschriften der Verfassung insofern unpraktisch geworden, als derselbe zu einer dauernd tagenden Versammlung geworden ist. Laband a. a. O. Bd. 1 § 30 S. 278.

das Recht zu, Bundesrat und Reichstag auch mehr als einmal im Jahre zu versammeln, d. h. außer dem der ordentlichen jährlichen Berufung hat er auch das Recht der außerordentlichen Einberufung, so oft ihm eine solche notwendig erscheint.[1])

Da aber die verfassungsrechtliche Stellung des Bundesrats ebenso wie die oben erwähnte des Senates es leicht mit sich bringt, die Berufung desselben allein notwendig zu machen, so ist diesem Umstand durch die Reichsverfassung in der Bestimmung Rechnung getragen worden, daß der Bundesrat „zur Vorbereitung der Arbeiten“ [2]) ohne den Reichstag berufen werden kann. Für den Reichstag ist eine separate Berufung ausgeschlossen. Diese Bestimmung spricht in rechtlicher Form das aus, was die Praxis — trotz Freigabe durch die Verfassung — in den Vereinigten Staaten gelehrt hat, daß nämlich ein separater Zusammentritt des Repräsentantenhauses bezw. Reichstags niemals nützlich oder notwendig werden kann. Es liegt also in dieser Bestimmung der Reichsverfassung keine materielle Beschränkung der Berufungsfreiheit des Kaisers.

Die versammelten Körperschaften eröffnet alsdann der Kaiser[3]) nach Art der Eröffnung der Parlamente in monarchischen Staaten.

Bei der Eröffnung des Kongresses der Vereinigten Staaten wirkt der Präsident so wenig mit als bei der Berufung desselben. Beide Häuser versammeln sich, wie gesagt, verfassungsgemäß am 1. Montag im Dezember und konstituieren sich selbst.[4]) Erst nach erfolgter Konstituierung und nachdem der Präsident von

---

[1]) Dies ist unbestritten; s. Laband a. a. O. Bd. 1 § 35 S. 342. Außerordentliche Berufungen fanden statt in den Jahren 1870, 1871 und 1874. 1870 sogar zwei außerordentliche. Kaiserl. Verordnungen v. 6. 2., 15. 7., 12. 11. 1870; 26. 2., 5. 10. 1871; 20. 1., 20. 11. 1874. Die Exekutive ist mit solchen außerordentlichen Berufungen sehr sparsam, und zwar, wie es scheint, aus denselben Gründen, die für die Verein. Staaten zum Teil maßgebend sind (s. oben in Anm., zit. Blaine Bd. 2 Kap. 3 S. 54f.), nämlich aus der egoistischen Furcht vor den oppositionellen Äußerungen und Debatten gegenüber der Handlungsweise der Regierung. Beispiele aus der jüngsten Zeit dürften nicht schwer zu finden sein.

[2]) RV. Art. 13. Die Klausel „zur Vorbereitung der Arbeiten“ hat grammatikalischer Auslegung nach unzweifelhaft eine beschränkende Bedeutung, wird aber allgemein nach Zweck und Sinn so aufgefaßt, daß hierdurch lediglich beispielsweise der Hauptanwendungsfall der außerordentlichen Berufung habe bezeichnet werden sollen. G. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 433; Seydel, Komm. S. 167 zu Art. 14. Beschränkend faßt Hiersemenzel a. a. O. zu Art. 13 S. 53 diese Klausel auf.

[3]) RV. Art. 12. Die Bedeutungslosigkeit des Rechtes der Eröffnung für den Bundesrat ist oben in Anmerkung erwähnt worden.

[4]) U. S. V. Art. I Sekt. 4; s. auch oben. Näheres über die Ordnung und Form der Konstituierung s. z. B. bei Rüttimann, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht Bd. 1 S. 143ff., 151f.

derselben durch Mitteilung seitens des Kongresses offiziell in Kenntnis gesetzt worden ist, übersendet er demselben seine jährliche Botschaft,[1]) die allerdings nach Zweck und Inhalt — Darlegung der allgemeinen Position der Republik sowie des Programmes der Regierung — einer eröffnenden Thronrede entspricht, rechtlich jedoch keine Eröffnungshandlung oder auch nur Bestätigung der erfolgten Eröffnung enthält.[2])

Was endlich Vertagung und Schließung der Häuser betrifft, so ist darüber nur in Kürze zu sagen, daß auch in dieser Beziehung die beiden Häuser des Kongresses vollkommen selbständig sind und für den Präsidenten keine Möglichkeit besteht, auf den Kongreß einzuwirken, außer daß er im Falle mangelnder Einigung zwischen beiden Häusern über die Dauer der Vertagung den Tag des Wiederzusammentritts bestimmen muß. Diese Befugnis kann als jeder Bedeutung und jedes Einflusses entbehrend, übergangen werden.[3])

Im Reiche jedoch steht dem Kaiser Vertagung und Schließung zu; in welch ersterem Rechte er allerdings insofern stark beschränkt ist, als die Vertagung des Reichstages ohne dessen Zustimmung nur einmal während derselben Session stattfinden kann und — auch das erstemal — dreißig Tage nicht überschreiten darf;[4]) und ferner insofern, als der Bundesrat nach etwa erfolgter Schließung[5]) den Kaiser jederzeit durch Aufforderung

---

[1]) „Annual Message." Die Botschaften aller Präsidenten, sowohl die jährlichen als die aus Anlaß außerordentlicher Berufung erlassenen Special Session Messages s. sämtlich bei Richardson a. a. O.

[2]) Seit Thomas Jefferson (1801—1809) ist die dargelegte Art der schriftlichen und nachträglichen Übersendung der jährlichen Botschaft in ausdrücklicher Anerkennung der selbständigen Eröffnungsfähigkeit des Kongresses üblich (Bryce a. a. O. Bd. 1 neue Ausg. S. 209f., alte Ausg. S. 206). Aber auch dem von den beiden ersten Präsidenten (G. Washington 1789—1797 und J. Adams 1797—1801) befolgten Modus, die Botschaft persönlich im Kongresse bei der Eröffnung desselben in Form der Rede zu übermitteln, ist keine rechtliche Bedeutung, als habe sich etwa damit die Exekutive in den ersten Jahren der Republik ein Eröffnungsrecht zugesprochen, beizulegen; s. die Annual Adresses Washingtons und Adams bei Richardson a. a. O. Bd. 1 S. 65, 81, 103, 125 usw. Über die fast königliche Prachtentfaltung Washingtons bei seinen Fahrten zum Kongreß zwecks Eröffnungrede s. bei Bryce a. a. O. Bd. 1 neue Ausg. S. 57, 76, alte Ausg. S. 53, 71.

[3]) U. S. V. Art. II Sekt. 3. Näheres über Form der Vertagung, besonders das joint vote am Ende der Session, s. Rüttimann a. a. O. Bd. 1 S. 178ff. Über die verschiedene Bedeutung, die der Begriff „adjournment" haben kann, s. unten.

[4]) Art. 26 RV.; Laband a. a. O. Bd. 1 § 35 S. 342.

[5]) Über die Bedeutungslosigkeit des Schließungsrechtes in bezug auf den Bundesrat s. oben.

eines Dritteils der gesamten Mitgliederstimmen zur sofortigen Wiedereröffnung der Sitzung zwingen könnte.[1])

Selbständig kann sich in keinem Fall Bundesrat oder Reichstag vertagen oder schließen. Die tatsächliche Unterbrechung durch Hinausschiebung der Sitzungen auf Grund eines diesbezüglichen Antrags eines Mitgliedes und entsprechenden Beschlusses des Hauses ist nicht als Vertagung im technischen Sinne anzusehen,[2]) wenn sie auch praktisch zu demselben Resultat führt.

Überblicken wir das über den äußeren Einfluß der Exekutive auf die Legislative (§§ 8, 9) Gesagte im Zusammenhang, so fällt zunächst, was die Berufung, Eröffnung, Schließung und Auflösung betrifft, auf, daß die Verfassung der Union, die sich in anderen Fällen der englischen Verfassung so eng anschließt, in diesem Verhältnis der Exekutive zu den legislativen Körperschaften jede Ähnlichkeit mit den entsprechenden Rechtsverhältnissen in England verleugnet, während die deutsche Reichsverfassung gerade hier entscheidend von englischem Vorbilde beeinflußt ist.[3])

Nicht nur ist die Terminologie der deutschen Reichsverfassung eine der englischen entsprechende, sondern auch die in diese Begriffe gelegte materiellrechtliche Bedeutung entspricht dem englischen Verfassungsrecht nicht nur in den großen Umrissen,[4]) sondern auch in vielen Details.

Die Gestaltung dieser Dinge in den Vereinigten Staaten ist eine ganz selbständige. Was die Terminologie betrifft, so ist nur der Begriff des Adjournment bekannt, und zwar in seinen beiden Bedeutungen: 1. als „adjournment sine die", etwa als eine von den Häusern selbst vorgenommene Schließung zu bezeichnen, wonach erst an dem nächsten durch die Verfassung bestimmten Tag der Kongreß wieder zusammentreten kann; es wird also am Ende der zweijährigen Legislaturperiode (4. März Mitternacht) an-

---

[1]) Art. 14 RV.

[2]) s. G. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 449 N. 6 und S. 450; Laband a. a. O. Bd. 1 § 35 S. 343.

[3]) Auf dem Wege über die belg. und preuß. Verf. s. Kieschke a. a. O. S. 2.

[4]) Nur in bezug auf prorogation = Schließung und adjournment = Vertagung, besteht ein Unterschied — aber kein Gegensatz — insofern, als die englischen Begriffe umfassender sind, indem der erstere nicht nur die deutsche „Schließung", sondern auch die sogen. prorogation by countermanding, der letztere außer dem mit dem deutschen Begriff der „Vertagung" wiedergegebenen Sinn auch die Selbstvertagung des Parlaments mitumfaßt. Hatschek, Englisches Staatsrecht, Tübingen 1905/06, Bd. 1 S. 333, 361 ff.

gewandt; und 2. als „adjournment cum die“, gleichbedeutend mit „Selbstvertagung“.[1])

Worin liegt nun hier hinsichtlich der Stellung der Exekutive der prinzipielle Unterschied zwischen dem im Reich vorgeschriebenen und dem in den Verein.gten Staaten gültigen Modus?

Das Ziel beider Verfassungen ist das gleiche: die Unabhängigkeit der Legislative möglichst zu sichern. — In den Mitteln aber zur Erreichung dieses Zieles liegt der grundlegende Unterschied. — Die Verfassung der Vereinigten Staaten negiert kurzweg jeden Einfluß der Exekutive. Die Reichsverfassung gibt positive Befugnisse, die zum Schutze der Legislative eingeschränkt werden. Dieselben werden genau umschrieben und der willkürlichen Ausübung durch den Repräsentanten der Exekutive entzogen. Das schwerwiegendste Recht: das der Auflösung des Reichstages wird gar zwischen Kaiser und Bundesrat, der hier die Stellung eines mindestens gleichberechtigten Exekutivorgans hat, geteilt.

Auf diesen beiden Wegen wird das Ziel einer von der Willkür der Exekutive unabhängigen Legislative unzweifelhaft ausreichend berücksichtigt. Durch das deutsche System wird aber zugleich noch der Versuch gemacht, der Exekutive einen Einfluß einzuräumen, der so gestaltet sein soll, daß er zwar infolge der mannigfachen Beschränkungen usw. nie gegen den Staat mißbraucht, wohl aber unter Umständen zum Heile desselben gebraucht werden kann.[2]) Diese Absicht ist jedoch u. E. nicht erreicht worden. Der Einfluß ist teils zu gering, teils zu groß. Um zunächst von denjenigen Befugnissen zu reden, die dem Kaiser ohne Mitwirkung anderer Organe zustehen, nämlich Berufung, Eröffnung, Vertagung und Schließung, so gewähren die ersten drei unter Berücksichtigung der verfassungsmäßigen Beschränkungen, der Emanzipation des Bundesrats von diesen Befugnissen und des gewöhnlichen Laufes des politischen Lebens kaum mehr als formelle Rechte.[3]) Das Recht der Schließung aber ist insofern wiederum zu bedeutend, als es die Exekutive instand setzt, den Reichstag jederzeit nach Berufung (also z. B. schon am nächsten Tage) zu schließen und somit ohne ihn zu regieren.[4]) Die starke, Macht gewährende Einwirkung auf das

---

[1]) vgl. z. B. das früheste Muster zu Art. 13 RV. schon zur Zeit Eduards III., nämlich daß das Parlament vom König zu berufen sei; every year once and more often if need be.

[2]) z. B. durch Auflösung eines allzu unbedachten Reichstages und Einberufung eines neuen unter Berufung an das Volk innerhalb kurzer Frist.

[3]) s. Seydel a. a. O. zu Art. 14 S. 167.

[4]) Welcher übermäßigen Ausübung des Schließungsrechtes allerdings das Budgetrecht des Reichstages als Hindernis entgegensteht.

Versammlungsrecht der Körperschaften fehlt rechtlich vollkommen und ist tatsächlich vielleicht allzu groß. Die Auflösungsbefugnis ist zwischen zwei Faktoren zersplittert und ruht in ihrem Schwerpunkt nicht bei dem Repräsentanten der Exekutive, sondern beim Bundesrat als Exekutivorgan. Durch die Teilung dieses Rechtes zwischen dem Träger der Exekutive und dem teils legislativ, teils exekutiv tätigen Bundesrat sowie durch die enge zeitliche Beschränkung in bezug auf die Wiederversammlung entspricht dasselbe am vollkommensten dem Versuch einer harmonischen Vereinigung der Unabhängigkeit des Reichstages und einer heilsamen Einwirkungsmöglichkeit der Exekutive. Gegenüber dem Bundesrat in seiner legislativen Eigenschaft aber besteht, wie gezeigt, ein Auflösungsrecht des Repräsentanten der Exekutive gar nicht.

Wäre der deutschen Reichsverfassung der oben charakterisierte Versuch, einen die Unabhängigkeit der Legislative gewährenden, trotzdem aber die Exekutive einen niemals schädlichen, unter Umständen aber heilsamen Einfluß sichernden Modus zu finden, gelungen, so wäre eine solche Organisation der der Vereinigten Staaten entschieden überlegen. Wie die Sachen aber tatsächlich liegen, sind beide Regelungen der vorliegenden Punkte mindestens gleichwertig und spricht für die amerikanische die größere Einfachheit derselben.

Die Position der deutschen Exekutive ist entschieden die stärkere, bietet aber trotzdem weder mit Rücksicht auf diese Gewalt selbst noch auf das Staatsganze irgendwelche bedeutenden materiellen Vorteile.

2. Einwirkung auf die Gesetzgebung.

§ 10.

Das Recht der Initiative.

Von noch größerer Wichtigkeit als die eben besprochenen Einflüsse der Exekutive auf die Legislativkörperschaften sind diejenigen, die sich unmittelbar auf die gesetzgebende Wirksamkeit derselben beziehen.

Bei Beantwortung der Frage, in welchen Richtungen solche Befugnisse der Exekutive bestehen, betrachten wir am zweckmäßigsten den gesamten Werdegang eines Gesetzes in seinen einzelnen Stadien der Reihe nach und beginnen deshalb mit dem Gesetzesvorschlag.

Das Recht, in der Gesetzgebung die Initiative zu ergreifen, steht im Deutschen Reich unzweifelhaft dem Bundesrat und dem Reichstag gleichmäßig zu.[1]) Dem Kaiser aber ist ein solches Recht durch die Verfassung nicht gewährt worden, und alle Versuche, es aus den Worten derselben herauszukonstruieren, müssen als verfehlt betrachtet werden.[2]) Auch daß sich gewohnheitsrechtlich eine kaiserliche Initiative — wenigstens dem Bundesrate gegenüber — entwickelt habe, ist nicht anzunehmen, besonders auch von den Vertretern dieser Meinung keineswegs ausreichend bewiesen worden.[3])

Was die Verfassung betrifft, so ist zu sagen, daß schon historisch betrachtet in derselben von der kaiserlichen Initiative auch gegenüber dem Bundesrat keine Rede sein kann, da alle zum Beweise einer solchen herangezogenen Verfassungsbestimmungen[4]) sachlich unverändert aus der norddeutschen Bundesverfassung übernommen worden sind; und daß unter deren Geltung keine derartige rechtliche Unterscheidung zwischen dem König von Preußen als solchem und dem König als Präsidium des Bundes in bezug auf den Bundesrat konstruiert werden konnte, dürfte aus dem schon oben wiederholt Gesagten hervorgehen.[5]) Nur durch

---

[1]) RV. Art. 7, 23. Die Worte in Art. 23: „Innerhalb der Kompetenz des Reiches" stellen sich nicht als eine beschränkende Klausel zuungunsten des Reichstages gegenüber dem Bundesrat dar. Auch die Verfassungsänderung gemäß Art. 78 gehört dem — wenn auch unglücklich gewählten — Wortlaut desselben nach zur gesetzgebenden Kompetenz des Reiches (Hiersemenzel a. a. O. Bd. 2 zu Art. 78 S. 213ff.), und „überall da, wo das Reich Gesetze erlassen kann, kann auch der Reichstag Gesetze beantragen" (Seydel); s. ferner hierzu Laband a. a. O. Bd. 2 S. 25; Seydel a. a. O. zu Art. 23 S. 202; G. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 584 N. 11.

[2]) Daß sich auf die Verfassung ein Initiativrecht des Kaisers nicht begründen läßt, ist wohl kaum mehr bestritten. s. Laband a. a. O. Bd. 1 S. 24/25 Anm. 3; G. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 584; Seydel a. a. O. zu Art. 7 S. 145; Bornhak, Die verfassungsrechtliche Stellung usw., im Arch. f. öff. R. Bd. 8 S. 455; Fischer a. a. O. S. 148f.; and. M. z. B. Graßmann, Der Reichskanzler und das preußische Staatsministerium, im Arch. f. öff. R. Bd. 11 S. 337ff.

[3]) s. als solche G. Meyer-Anschütz a. a. O. (in der 6. Aufl. S. 585 N. 12 auch nur mehr für den Bundesrat behauptet). Nur dem Bundesrat gegenüber behauptet die kaiserliche Initiative: Hänel, Organisatorische Entwicklung S. 42. Mit ihm stimmt seitenweise — auch in anderen Fällen und mit anderen Autoren — wörtlich überein Fischer a. a. O. S. 150; Bornhak a. a. O. S. 457.

[4]) Art. 7, 17, 36, 50, 56, 63, 69 RV. Als bis zum äußersten Extrem die Initiative des Kaisers auf Grund der Verfassung vertretender Autor dürfte Hertramph, Die Stellung des Deutschen Kaisers zur Reichsgesetzgebung, Breslau 1905, zu nennen sein. Seine Behauptungen bedürfen keiner Widerlegung, so z. B. wenn er auf Grund des Art. 17 „Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze" eine Initiative begründen will.

[5]) s. Bornhak a. a. O. S. 455; Hänel a. a. O. S. 41.

Aufnahme einer positiven neuen Bestimmung in die revidierte Bundesverfassung, die zur Reichsverfassung wurde, hätte nunmehr ein kaiserliches Initiativrecht geschaffen werden können.

Dies ist aber nicht nur nicht geschehen, sondern die Art. 7 Nr. 1 und Art. 16 schließen sogar im Gegenteil die Initiative dem Reichstag gegenüber unmittelbar und absolut aus,[1]) und hinsichtlich der Initiative im Bundesrat — in betreff deren jegliche Bestimmung fehlt — ist infolgedessen logischerweise dasselbe anzunehmen, welche Annahme auch der leitenden allgemeinen Interpretationsregel entspricht, daß dem Kaiser nur die ihm ausdrücklich durch die Verfassung gewährten Rechte zustehen. Durch die Behauptung des Gegenteils würden ferner Art. 9 u. 16 RV. zu ganz unsinnigen Bestimmungen werden insofern, als die im Bundesrat unter solchen Umständen natürlich doch von kaiserlichen Beamten einzubringende Gesetzesvorlage zwecks Vertretung im Reichstag in die Hand von Bundesratsmitgliedern — als solches könnte natürlich wiederum der Reichskanzler in Betracht kommen — oder Kommissarien des Bundesrats müßte gelegt werden.

Daß sich ein Gewohnheitsrecht der kaiserlichen Initiative in bezug auf den Bundesrat entwickelt habe,[2]) wird schon durch den einfachen Nachweis hinfällig, daß den beteiligten Kreisen nichts ferner liegt als eine diesbezügliche Rechtsüberzeugung.[3]) Wenn es demgegenüber auch richtig sein sollte, daß die überwiegende Mehrzahl der Bundesratsanträge im Namen des Kaisers und nicht von Preußen eingebracht werden, so ist aus dieser Tatsache doch an und für sich gar nichts weiter zu schließen, als daß hier eben in der parlamentarischen Praxis sich eine mit den rechtlichen Bestimmungen nicht übereinstimmende Form eingeschlichen hat. Ein Fehler in der Form, der durch die komplizierte Stellung des Kaisers als gleichzeitigen Trägers der preußischen Krone nahegelegt wird, dem aber irgendwelche materielle Be-

---

[1]) s. Seydel a. a. O. zu Art. 7 S. 138, zu Art. 16 S. 171. Von einer Initiative auf Grund des Art. 16 gegenüber dem Reichstag zu reden, muß als vollkommen verfehlt angesehen werden. Dies versucht v. Rhein, Das Recht des Kaisers zu Initiativanträgen im Bundesrat, Erlangen 1897; s. auch unten § 11 das „Veto" aus Art. 16.

[2]) In bezug auf den Reichstag wird unseres Wissens dies von keinem Schriftsteller mehr behauptet; s. oben in Anmerkung.

[3]) s. die Reden Bismarcks im Reichstag v. 12. 12. 1876 (Stenogr. Ber. 1876 Bd. 2 S. 762), v. 13. 3. 1877 (Stenogr. Ber. 1877 Bd. 1 S. 133 ff.) und v. 26. 3. 1884 (Stenogr. Ber. 1884 Bd. 1 S. 224 ff.), abgedr. bei v. Rhein a. a. O. S. 23—29. Ferner die Worte des Bundesratsbevollmächtigten v. Mittnacht (für Württemberg) im Reichstag am 5. 3. 1878 (Stenogr. Ber. 1878 Bd. 1 S. 336), abgedr. bei v. Rhein a. a. O. S. 30.

deutung, so lange die opinio necessitas bei der Anwendung fehlt, nicht beigelegt werden kann.[1])

Auf keiner der beiden Rechtsquellen, Verfassung oder Gewohnheit, läßt sich also ein kaiserliches Initiativrecht aufbauen.

Wir aber können in dieser mangelnden Initiative weder eine Lücke der Reichsverfassung noch eine politisch unpraktische Gestaltung der Gesetzgebungstechnik sehen. Im Gegenteil hieße es unter Berücksichtigung des gesamten Tenors der Reichsverfassung alle Regeln der Logik außer acht lassen, wollte man ihr ein Initiativrecht des Kaisers aufpfropfen. Gewiß ist es richtig, daß, seit es eine selbständige Reichsregierung mit Verwaltungsämtern für alle dem Reiche unterstehenden Regierungszweige gibt, die Ausarbeitung oder wenigstens die Sammlung und Zusammenstellung des nötigen Materials hinsichtlich der in das betreffende Ressort einschlagenden Gesetzesentwürfe von der zuständigen Reichsbehörde meist wird übernommen werden.[2]) Diese Tatsache der Vorbereitung von Gesetzen durch Reichsbehörden schließt aber noch keineswegs die weitere Forderung in sich, daß nun vom Reich die Initiative für dieses Gesetz gegenüber dem Bundesrat ausgehen müsse; denn da die einzige verantwortliche und selbständige Reichsbehörde, als deren bloße Gehilfen die Ämter sich darstellen, der Reichskanzler ist, dieser aber im Bundesrat nur als preußischer Bevollmächtigter zu handeln das Recht hat, dortselbst unter Instruktion und Verantwortung des preußischen Ministeriums — nicht unter seiner Verantwortung als Reichskanzler — vorgeht,[3]) da ferner die Vertretung der betreffenden Gesetzesvorlage vor dem Reichstag verfassungsgemäß aus der Hand der Reichsbeamten in die von Bundesratsmitgliedern oder Kommissarien des Bundesrats übergehen müßte,[4]) so ist nicht einzusehen, welchen praktischen Wert die Initiative des Kaisers gegenüber dem zurzeit als verfassungsmäßig anzusehenden

---

[1]) Die Zusammenstellung der Nordd. Allgem. Zeitung v. 3. 10. 1892, die sich z. B. bei Bornhak a. a. O. S. 457 und bei Fischer a. a. O. S. 150 zum Beweise abgedruckt findet, hat nur sehr beschränkten Wert, da sie zwar allgemein von Anträgen spricht, nicht aber von Gesetzesvorschlägen. Auch ist die Quelle dieser Statistik unbekannt. s. auch Graßmann, Der Reichskanzler usw, im Arch. f. öff. R. Bd. 11 S. 339; s. hierüber ferner Laband, Reichsstaatsrecht Bd. 2 S. 25.

[2]) s. Bornhak a. a. O. S. 456.

[3]) Im gegenteiligen Falle, d. h. wollte man die Verantwortlichkeit des preußischen Ministeriums leugnen, trüge demnach für einen solchen Antrag überhaupt niemand die Verantwortung, da der Reichskanzler als solcher unmöglich die Verantwortung für einen preußischen Bundesratsantrag tragen kann. Laband a. a. O. Bd. 2 S. 24 N. 3.

[4]) Art. 16 RV.

Wege haben sollte. Dieser Weg besteht darin, daß die Reichsbehörde zwar mit ihrer Sachkenntnis und reichlichem Material bei Gesetzesvorbereitungen stark herangezogen wird, aber stets in enger Fühlung mit dem preußischen Ministerium, unter dessen Auspizien und Verantwortung die Vorlage dann auch in den Bundesrat lanziert wird wie jeder andere Antrag irgendeines Bundesstaates. Praktischerweise allerdings wird der einbringende Bundesratsbevollmächtigte entweder der Reichskanzler selbst oder zugleich ein Beamter des einschlägigen Reichsamtes sein, dem dann auch die weitere Vertretung im Reichstag obliegt. Diese Ausführungen treffen auch für das Etatgesetz, Militärgesetze usw. zu.[1])

Exekutive und Legislative sind prinzipiell getrennte Organe. Und jedes Gesetz, gleichgültig welcher Art, geht formell ausschließlich von der Legislative aus.

Daß die notwendige Folge der Ausbildung einer selbständigen Reichsregierung die kaiserliche Initiative nicht ist,[2]) kann auch die Parallele mit den Vereinigten Staaten zeigen. Die direkte und selbständige Bundesverwaltung der Vereinigten Staaten ist eine mindestens ebenso ausgedehnte wie die im Reich. Niemand hat aber je behauptet, daß deshalb der Präsident der Vereinigten Staaten die Initiative besitzen müsse.[3]) Ganz selbstverständlich aber ist, daß die Ausschüsse des Senats und des Repräsentantenhauses[4]) bei der Vorbereitung der Gesetze die Sekretäre der betreffenden Departements hinzuziehen, sich Materialien (Statistiken usw.) vorlegen lassen, um Ratschläge, ja ganze Entwürfe ersuchen.[5]) Es liegt auf der Hand, daß ohne eine solche Unter-

[1]) And. M., daß nämlich gerade bei Gesetzen dieser Art die von uns behauptete Rechtslage besonders unhaltbar sei, ist Bornhak a. a. O. S. 456; Hertramph a. a. O. S. 17.

[2]) And. M. Bornhak a. a. O.

[3]) Diese steht vielmehr dem Repräsentantenhaus und dem Senat gleichmäßig zu mit der einen Beschränkung allerdings, zugunsten des Repräsentantenhauses, daß Finanzgesetze nur von diesem ausgehen dürfen. U. S V. Art. I Sekt. 7 Abs. 1. Ähnliche Bestimmungen finden sich auch in manchen kontinentalen Verfassungen; s. z. B. preuß. Verf. Art. 62; hess. Verf. Art. 67 (Meyer, Lehrb. § 97 S. 303).

[4]) Die Ausschüsse beider Häuser (über die Zahl derselben s. bei Bryce a. a. O. Bd. 1 neue Ausg. S. 158, 166; die Zahlen der alten Ausg. Bd. 1 S. 152, 160 sind veraltet) bereiten alle Arbeiten für die Häuser vor und nehmen in vielen Beziehungen die Stellung eines Ministeriums in den konstitutionellen europäischen Staaten ein. Die Einrichtung dieser Ausschüsse wurde notwendig durch die zu geringe verfassungsmäßige Verbindung zwischen Exekutive und Legislative. s. Chambrun a. a. O. S. 101 ff.

[5]) Chambrun, Le pouvoir exécutif S. 103: C'est ainsi que tout homme initié à la legislation de ces dernières années pourrait signaler parmi les lois les plus importantes un certain nombre d'entre elles qui on été préparées et rédigées par l'un des sécrétaires.

stützung seitens der Exekutive die Legislative ihre gesetzgebende Tätigkeit ordentlich und zweckmäßig auszuüben gar nicht imstande ist. Diese Beihilfe ist aber rein tatsächlicher Art, rechtlich kann sie weder die Legislative fordern, noch muß sie sich andererseits an das halten, was die beratenden Regierungsbehörden für gut halten, noch hat die Exekutive Anteil an der Initiierung des so entworfenen Gesetzes. Hier haben wir die vollkommen reinliche Scheidung klar durchgeführt, die im Reich wegen der komplizierten und in ihrem Wesen gänzlich neuen Verbindung der Bundesregierung mit der preußischen Einzelstaatsregierung und wegen des Wesens des Bundesrats als Staatenhaus nicht so sicher auf den ersten Blick zu erkennen ist. Und doch spielt die Reichsexekutive dem preußischen Ministerkollegium gegenüber in bezug auf die Frage der Initiative prinzipiell dieselbe Rolle wie die Bundesregierung gegenüber den Ausschüssen des Kongresses. Sie berät und leistet Hilfe. Daß sie gerade von Preußen hauptsächlich herangezogen wird, ist durch die enge Verbindung dieses Staats mit der Reichsregierung bedingt. Ebensogut könnte prinzipiell aber auch die bayerische oder württembergische Regierung mit den Reichsbehörden konferieren und z. B. das Etatgesetz als bayerischen bezw. württembergischen Antrag im Bundesrat einbringen.

Anstatt also die preußische Einbringung von Reichsgesetzen für unlogisch zu erklären, muß man gerade das Gegenteil festhalten. Die Personalunion, die gewöhnlich das Amt des Reichskanzlers mit dem des preußischen Ministerpräsidenten[1]) und Ministers der Auswärtigen Angelegenheiten verbindet, die Doppelstellung ferner des Reichskanzlers als Bundesratsmitglied und als höchster Reichsbeamter, die Verschmelzung preußischer Behörden mit Reichsbehörden zu einem einheitlichen Amte, alles dies führt zu einer Verschleierung des klaren Rechts und hat es möglich gemacht, daß über die Frage der kaiserlichen Initiative gestritten worden ist.

Neben der erwähnten tatsächlichen Beihilfe der Exekutivbehörden zu Gesetzesvorlagen steht dem Präsidenten auch noch

---

[1]) Preuß in Zeitschr. f. d. ges. Staatsw. Bd. 45 S. 446 (zit. bei G. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 459) behauptet sogar in bezug auf die Stellung des Ministerpräsidenten, daß die Union mit dem Reichskanzleramte rechtlich notwendig sei; dies trifft nicht zu. Die Verbindung dieser beiden Stellungen ist vielmehr lange nicht so wichtig als die Verbindung des Reichskanzleramtes mit dem preußischen Ministerium des Auswärtigen; besonders da diesem die Instruktion und Leitung der preußischen Bundesratsmitglieder obliegt. s. G. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 459 f.; Laband a. a. O. Bd. 1 § 40 S. 378.

die Befugnis zu, durch seine Botschaften[1]) — sowohl die ordentlichen jährlichen als außerordentlichen, beliebig häufig zu erlassenden — die Legislative auf die von ihm für notwendig gehaltenen Maßnahmen hinzuweisen. Dieses Recht — und vor allem diese Pflicht — folgt unmittelbar aus der Pflicht des Präsidenten, die Ausführung der Bundesgesetze zu überwachen. Ein Ergreifen der Initiative im rechtlichen Sinne liegt aber in den Botschaften nicht, da es dem Kongreß vollkommen freisteht, die vom Präsidenten gemachten Vorschläge zur Beratung zu nehmen oder einfach über diese hinweg zur Tagesordnung überzugehen.[2]) Als Initiative in der staatsrechtlichen Bedeutung kann aber nur jenes Recht zum Gesetzesvorschlag bezeichnet werden, welches die übrigen gesetzgebenden Faktoren zwingt, auf denselben einzugehen und ihn zur Beratung zu nehmen.[3]) Die Empfehlung (to recommend) ist nur gleichbedeutend etwa mit der dem Kaiser in bezug auf Zoll- und Steuerangelegenheiten (Art. 36) auferlegten Pflicht, dem Bundesrat „Anzeige" zu erstatten über Mängel bei der Ausführung der Reichsgesetze.[4])

Wir gelangen demnach zu dem Resultat, daß weder vom Kaiser noch vom Präsidenten direkter Anstoß zum Gesetzgebungswerke gegeben werden kann, daß aber tatsächlich der Kaiser durch die Eigenart der Reichsverfassung und die Entwicklung einer mit der preußischen Regierung eng verknüpften Reichsregierung einen bedeutsamen Einfluß auf die Einbringung von Gesetzen hat,[5]) der in dem Maße dem Präsidenten wegen des Fehlens ähnlicher Vorbedingungen nicht erwachsen kann.

---

[1]) U. S. V. Art. II Sekt. 3: „recommend to their consideration such measures as he shall judge necessary and expedient". Wie weit und wichtig dieses Feld der Präsidentenbotschaften — nicht nur für eine sich stets den veränderten Verhältnissen anpassende Gesetzgebung, sondern auch zwecks Weitung des politischen Blicks des Gesetzgebers im allgemeinen oder als Anregung zu ganz neuen Richtungen und Wegen in der Gesetzgebung — ist, mag aus folgenden beiden besonders auf Deutschland bezüglichen Beispielen ersehen werden: 1. Übersendung einer Denkschrift des Secretary of State betr. die neue norddeutsche Bundesverfassung seitens des Präsidenten Johnson an den Kongreß am 10. 12. 1867 (erwähnt bei Richardson a. a. O. Bd. 6 S. 582); 2. Übersendung einer Denkschrift des Labor Commissioners betr. die deutsche Arbeiterversicherungsgesetzgebung seitens des Präsidenten Harrison am 14. 2. 1893 (erwähnt bei Richardson a. a. O. Bd. 9 S. 347).

[2]) s. v. Holst, The const. and political history Bd. 2 S. 45: The recommendation by him (the president) ... has nothing in common with the taking of the initiative.

[3]) Definition s. z. B. bei Schlief a. a. O. S. 135.

[4]) Eine Initiative läßt sich aber auf Art. 36 nicht begründen. Seydel a. a. O. zu Art. 36 S. 251; and. M. Hertramph a. a. O. S. 17 s. oben.

[5]) Daß tatsächlich Gesetzesvorlagen im Namen des Kaisers dem Bundesrat zugehen, darüber s. in diesem Paragraphen oben und Laband a. a. O. Bd. 2 S. 25.

In strengem Sinne rechtlicher Konstruktion aber ist der Kaiser nicht begünstigter als der Präsident. Beider verfassungsmäßiges Recht ist beschränkt auf Hinweis und Empfehlung, die politische Praxis verpflichtet sie zu Rat und Unterstützung.

Eine ganz andere Frage allgemeiner Spekulation ist es natürlich, ob man der Ansicht sein will, daß ein Recht der Initiative des Kaisers und des Präsidenten an sich zweckmäßig und praktisch gewesen wäre.[1])

Zunächst ist bei einer solchen Erörterung darauf hinzuweisen, daß um einem Initiativrechte eine vernünftige Basis zu geben, einige verfassungsrechtliche Änderungen in der Organisation der Exekutive vorzunehmen wären, deren bedeutendste für beide Staaten die wäre, daß Ministerien mit verantwortlichen Sekretären errichtet werden müßten, die sich der Vorlagen in den Häusern annehmen könnten und müßten.[2]) Was das Deutsche Reich im besonderen angeht, so ist oben schon bemerkt worden, daß bei der gegenwärtigen Gestaltung desselben hauptsächlich rücksichtlich der Bedeutung und rechtlichen Stellung des Bundesrats eine kaiserliche Initiative diesem gegenüber nicht nur unzweckmäßig, sondern geradezu unlogisch sein würde.

Weiterhin aber erscheint u. E. der Mangel eines formellen Initiativrechts überhaupt insofern ohne große materielle Bedeutung, als, wie gezeigt, die Legislative zur ordentlichen Ausübung ihrer gesetzgebenden Befugnis tatsächlich doch stets auf die Exekutive zurückgreifen wird, sei es nun bei einem Staatenhaus, wie es der Bundesrat ist, auf dem Wege über eine einzelstaatliche Regierung, sei es wie in den Vereinigten Staaten auf dem

---

[1]) Aus der nicht unbedeutenden Zahl von Schriftstellern, die versuchen, für den Kaiser ein solches Recht zu konstruieren bezw. als gewohnheitsrechtlich darzustellen (s. oben in diesem Paragraphen in Anm.), kann man ersehen, daß diese Strömung in Deutschland ziemlich stark ist. In den Verein. Staaten verhält sich die Literatur — da keine Streitfrage — gegenüber diesem Gedanken staatsrechtlicher Kritik ziemlich gleichgültig.

[2]) Daß der Reichskanzler, der einzige Reichsminister, hierzu nicht geeignet ist, da er im Bundesrat nur als preußisches Mitglied unter preußischer Verantwortung handelt und auch im Reichstag (Art. 16) bei Vertretung eines Gesetzesvorschlags formell nur als Bundesratsmitglied gehört werden muß, ist oben schon angedeutet; was im übrigen die analoge unverantwortliche Stellung der deutschen Staatssekretäre bezw. der amerikanischen Departementschefs zum Reichskanzler bezw. Präsidenten betrifft, s. auch oben §§ 4, 5. Nur ausnahmsweise sind die Staatssekretäre Träger einer Verantwortlichkeit, nämlich durch Delegation seitens des Kaisers auf Antrag des Kanzlers gemäß dem Stellvertretungsgesetz v. 17. 3. 1878. — Daß mit der Stellvertretungsbefugnis zugleich die Verantwortlichkeit übergeht, steht zwar nicht im Gesetz, ist aber fast unbestritten (s. auch G. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 464 N. 13).

Wege über die Ausschüsse der Häuser.[1]) Diese materielle Unterstützung seitens der Exekutive ist u. E. für alle praktischen Zwecke und Notwendigkeiten vollständig ausreichend.[2]) Formell aber scheint es am richtigsten zu sein, wenn die gesetzgebenden Körper auch allein die Verantwortung für die Gesetzgebung ohne die offizielle Hinzuziehung exekutiver Behörden tragen.

So liegt die Sache vom Standpunkt des allgemeinen Staatswohls im Hinblick auf das harmonische Zusammenwirkung der Organe der Exekutive und Legislative. Was aber die Exekutive an sich betrifft, so erscheint von diesem Gesichtspunkt ein Initiativrecht derselben noch weniger wertvoll; denn ein solches bietet dem Organ der ausführenden Gewalt in der Tat keinen positiven Machtzuwachs, indem die Häuser zwar gezwungen sind, einen Entwurf der Regierung in Beratung zu nehmen, in ihrer Ablehnung oder Annahme desselben aber ebenso frei sind wie im Falle einer bloßen Empfehlung oder Hinweisung seitens der Exekutive.

§ 11.

Mitwirkung bei der Feststellung des Gesetzesinhalts.

Der Gesetzesentstehung entsprechend muß die Betrachtung sich nunmehr auf folgenden Punkt richten: Welche Einwirkungsmöglichkeit der Bundesexekutive nach der Einbringung eines Gesetzentwurfs auf die endgültige Feststellung des Inhalts des-

---

[1]) Die theoretische Gleichwertigkeit des Reichstags mit dem Bundesrat auf gesetzgebendem Gebiet wird allerdings bei einer solchen Gestaltung der Dinge in bezug auf die Möglichkeit, die Initiative zu ergreifen, stark beeinträchtigt, da demselben nicht die Verbindung mit der Bundesregierung gegeben ist wie dem Bundesrat, während das Repräsentantenhaus mit seinen Ausschüssen die gleichen Vorteile wie der Senat genießt.

[2]) Finley und Sanderson haben vor einigen Jahren eine Umfrage bei sämtlichen Gouverneuren der Einzelstaaten gehalten — deren diesbezügliche Stellung im ganzen wie die des Präsidenten ist — mit dem Resultat, daß der Einfluß derselben auf die Gesetzesvorlagen ein durchweg dauernd wachsender ist, und daß die Legislaturen stets sich bereit zeigen, den sachdienlichen Anregungen Folge zu leisten (Finley u. Sanderson, The American executive Kap. 14 S. 181 ff.). Leider erstreckt sich die zitierte Untersuchung nicht auf die Bundesexekutive; aber was in allen Teilen der Fall ist, dürfte wohl auch im ganzen Bundesstaate der Fall sein. Ein solcher Modus scheint aber u. E. im Interesse des harmonischen Zusammenarbeitens der ausführenden und gesetzgebenden Organe dem eines formellen Initiativrechts vorzuziehen zu sein, das nur zu leicht zu schweren Reibungen und Konflikten zwischen beiden Gewalten führt, ganz abgesehen davon, daß es die Exekutive unnötigen Anfeindungen aussetzt und ferner geeignet ist, dieselbe durch die zeitraubende Tätigkeit in den Parlamenten von ihrem wahren Beruf abzuziehen.

selben zur Verfügung steht, in welcher Weise sie bei der Beratung in den beiden Häusern mitwirkt?

Wie man argumentiert hat (s. oben), daß die Einbringung im Namen des Kaisers (Art. 16) eine Initiative gegenüber dem Reichstag darstellt, so hat man auch behauptet, daß durch die zitierte Bestimmung dem Kaiser ein sogen. antizipiertes Veto zugestanden sei. In der Tat wäre dies dem Wortlaut des oben zitierten Satzes nach nicht unmöglich.[1]) Unter dem Begriff des antizipierten Vetos versteht man, daß es dem Ermessen des Kaisers anheimgestellt sei, eine vom Bundesrat initiierte Vorlage an den Reichstag weiterzugeben oder nicht. Der natürliche logische Gedankengang knüpft an diese Behauptung die Frage: Wie verhält es sich bei dem Übergang eines Entwurfs vom Reichstag zum Bundesrat, wo setzt hier das sogen. antizipierte Veto ein? Die Reichsverfassung schweigt, und die geschäftsordnungsmäßige Praxis des Reichstags gibt die Auskunft, daß der Reichstagspräsident die besagte Übermittlung vorzunehmen hat.[2]) Die Analogie mit dieser Befugnis des Reichstagspräsidenten und das Zurückgreifen auf die norddeutsche Bundesverfassung (Art. 17) gibt uns die richtige Lösung: Der Reichskanzler als der einzige Minister des Kaisers muß ohne Zweifel diese Übermittlung besorgen. Der Kanzler aber ist zugleich auch Bundesratsvorsitzender. Schon nach Art. 17 der nordd. Bundesverfassung liegt dem „Präsidium" die Übermittlung ob. Die norddeutsche Bundesverfassung konnte aber noch gar nicht die Intention haben, hierdurch dem Präsidium eine selbständige Stellung in der Bundesgesetzgebung einzuräumen.[3]) Die Schlußfolgerung aus diesen drei Tatsachen kann nur die sein, daß der Ersatz des Wortes „Präsidium" durch „Kaiser" ungenau ist; daß trotz des Wortlauts der Verfassung nicht dem Kaiser als solchem,

---

[1]) Art. 16 RV.: „Die erforderlichen Vorlagen werden ... im Namen des Kaisers an den Reichstag gebracht". Ein auf diese Art konstruiertes „Veto" findet sich u. W. in keiner Verfassung. Einem antizipierten Veto neigt anscheinend Bornhak (Die verfassungsrechtliche Stellung des deutschen Kaisers S. 459 in Verb. mit S. 467) zu. Allgemeine Ansicht dagegen: Meyer-Anschütz, Lehrb. S. 451; Fischer, Das Recht des deutschen Kaisers S. 154; Hertramph, Die Stellung des deutschen Kaisers S. 22; Hänel, Organisatorische Entwicklung S. 46 ff.; Laband, Staatsrecht Bd. 2 S. 27 N. 1; Hensel, Die Stellung des Reichskanzlers S. 14. — Der Fall v. 3. 4. 1880 wird von allen zitierten Autoren, am ausführlichsten von Hänel besprochen. Den Folgerungen Hänels u. Anderer (s. oben a. a. O) in bezug auf diesen Vorgang ist nicht stattzugeben (s. unten in Anmerkung).

[2]) Geschäftsordnung des Reichstags v. 10. 2. 1876 (abgeändert am 5. 2. 1895, 16. 2. 1895 usw.) § 69. Findet sich abgedruckt bei Triepel, Quellensammlung S. 188 ff.

[3]) s. oben § 10 a. a. O.

sondern als Monarch des im Bundesrat präsidierenden Staates, daß nicht dem Kanzler als solchem, sondern als Vorsitzenden des Bundesrats die Übermittlung auferlegt sein soll. Auf diese Weise wird die auf den ersten Blick so bedeutungsvoll scheinende Bestimmung des Art. 16 zum bloßen Ausdruck für eine ganz selbstverständliche Formsache, die, in unpassende Worte gekleidet, allerdings zu Mißverständnissen Anlaß zu geben geeignet ist.[1]) Welchen Wert oder Zweck könnte es auch haben, dem Kaiser das Recht zu geben, Vorlagen des Bundesrats, in dem er als König von Preußen so stark vertreten ist, daß nur schwer eine ihm nicht genehme Vorlage von dieser Körperschaft wird ausgehen können, den Eintritt in den Reichstag zu verweigern, während ihm dieses selbe Recht den Entwürfen des Reichstags gegenüber, der kraft seiner Zusammensetzung viel eher Beschlüsse einer dem Kaiser nicht zusagenden Art zu fassen geneigt sein wird, versagt bleibt?[2])

Abgesehen von der Bestimmung des Art. 16 sagt die Reichsverfassung nichts über eine Mitwirkung des Repräsentanten der Exekutive bei der Feststellung des Gesetzesinhalts. Die Unionsverfassung schweigt vollständig über diesen Punkt.

Eine gewisse faktische Einwirkung seitens der Regierung besteht aber trotzdem stets in den konstitutionellen Staaten des Kontinents in öffentlich anerkannter Form durch die Vertreter der Regierung in den Parlamenten. Auch im Reich findet eine solche Vertretung, aber auf indirektem Wege, statt. Schon bei der Besprechung der Initiative ist darauf hingewiesen worden, daß die Verbindung von Reichsämtern mit Mitgliedschaft im Bundesrat empfehlenswert sein kann — das typische Beispiel

---

[1]) Die Behauptung Hänels und anderer oben zitierter Autoren (a. a. O.), der Kaiser müsse als berechtigt angesehen werden, wenigstens die formelle Gültigkeit, d. h. das verfassungsmäßige Zustandekommen der Bundesratsbeschlüsse zu prüfen, kann von unserem Standpunkt aus nicht als richtig anerkannt werden; der Vorsitzende eines Hauses kann nicht das Recht haben, die Verfassungsmäßigkeit der Beschlüsse desselben zu prüfen. Und nur als solcher handelt der Kanzler bezw. der Kaiser hier. Diese Prüfung steht dem Kaiser aber allerdings vor der Ausfertigung und Verkündigung der Gesetze, bei der er als Bundesexekutivorgan handelt, zu (s. unten); wäre also an dieser Stelle schon aus diesem Grunde auch praktisch nicht wertvoll.

[2]) Als Fall aus der Praxis zum Nachweis der Richtigkeit unserer Auffassung des Art. 16 mag die Handlungsweise des Fürsten Bismarck gegenüber dem Bundesratsbeschluß v. 3. 4. 1880 dienen. Bismarck sucht, weil er die Verantwortung für diesen gegen seine Ansicht angenommenen Beschluß nicht tragen will, seine Entlassung beim Kaiser nach. Hätte er geglaubt, daß seinem kaiserlichen Herrn das Veto zustünde, so wäre das Entlassungsgesuch widersinnig gewesen (Autoren s. oben in Anmerkung).

der Verfassung selbst ist natürlich der Reichskanzler —, und daß die Vertretung der Vorlagen am zweckmäßigsten von Personen in dieser Stellung geschieht, denen dann auch die Vertretung im Reichstag obliegt. Auf Grund des Art. 16 RV. handeln diese dort nur als Vertreter des Bundesrats; de facto ist aber zugleich die Reichsregierung mit ihren Intentionen vertreten.

In den Vereinigten Staaten aber, wo Vertreter der Exekutive den Kongreßsitzungen nicht beiwohnen,[1]) ist dieser Einfluß ein verdeckter; die Beziehungen der Häuser zu den Sekretären sind in dieser Hinsicht der Kritik der Öffentlichkeit entzogen, und es muß gesagt sein, daß diese Heimlichkeit gerade für ein durch Parteien regiertes Land, in dem die Majorität der Häuser, der Präsident und seine Staatssekretäre meist derselben Partei angehören, nicht ohne Gefahren für eine ehrliche und heilsame Gesetzgebung ist.[2]) Dies aber nur nebenbei! Es genügt für uns, an dieser Stelle zu konstatieren, daß, obwohl nicht in den gesetzesberatenden Sitzungen selbst anwesend, die Vertreter der Bundesexekutive mit dem Kongreß in ebenso enger Fühlung stehen, als dies im Reich in bezug auf die entsprechenden Organe der Fall ist.

Die positive Mitwirkung der Exekutive bei der Feststellung des Gesetzesinhalts ist also hier wie dort die gleiche; im Reiche aber zweckmäßiger und praktischer organisiert, da dieselbe mündliche Aussprache und Publizität nach außen gewährt. Eine verfassungsrechtlich garantierte Mitwirkung der Exekutive ist hier wie dort negiert. Besonders besteht kein antizipiertes Veto des Kaisers.

---

[1]) Eine Übung, die seit den ersten Jahren der Republik (Hamiltons Schatzsekretariat) nicht wieder verlassen worden ist (s. Bryce, The American commonwealth Bd. 1 neue Ausg. S. 209, alte Ausg. S. 205). Jedoch steht nichts im Wege, diese Übung — am einfachsten durch Gesetzgebung — zu ändern. Eine Änderung, die von vielen Seiten gefordert wird und auch (s. unten im Text) eine gewisse Berechtigung hat. Siehe z. B. Lockwood, The abolition of the presidency S. 115ff.; Finley u. Sanderson, The American executive S. 201f.; Schlief, Die Verfassung S. 155; Laboulaye, La constitution S. 462; jedoch fiel im Jahre 1879 der diesbezügliche Gesetzesantrag Pendletons durch.

[2]) Das Repräsentantenhaus wenigstens ist fast stets in seiner Majorität von der Partei des Präsidenten. Bei dem Senat trifft dies wegen seiner schwerfälligen Konstruktion in bezug auf das Einrücken neuer Mitglieder nicht unbedingt zu; s. Bryce a. a. O. Bd. 1 neue Ausg. S. 104, alte Ausg. S. 99; Story a. a. O. 5. Ausg. Bd. 1 §§ 562ff. S. 417ff., 1. Ausg. Bd. 2 S. 40ff.; Chambrun, Le pouvoir exécutif S. 98f.

§ 12.

Der Gesetzesbefehl: Sanktion und Veto.

Bis zur vollendeten Beratung und Feststellung des Gesetzesinhaltes steht der Exekutive des Deutschen Reiches sowohl wie der der Vereinigten Staaten demnach gar keine verfassungsrechtliche Mitwirkung an dem Gesetzgebungswerke zu, hier aber setzen die Verfassungen beider Länder ein, indem Art. 17 RV. dem Kaiser „die Ausfertigung und Verkündigung" des von Bundesrat und Reichstag angenommenen Gesetzestextes überträgt und indem Art. I Sekt. 7 Abs. 2 U. S. V. vorschreibt, daß der fertig beratene Gesetzestext vom Kongreß aus dem Präsidenten zur Unterschrift zugehen muß, um Gesetz zu werden; daß aber bei verweigerter Unterschrift derselbe zur Beratung an den Kongreß zurückgehen soll[1]) und, wenn er wiederum von beiden Häusern, aber diesmal nicht mit einfacher, sondern zwei Drittel Mehrheit angenommen wird — ohne die Unterschrift —, Gesetz werden soll; oder daß endlich, wenn der Präsident weder unterschreibt noch an das Initiativhaus zurücksendet, der Entwurf (bill) trotzdem nach Ablauf von zehn Tagen Gesetz werden soll.[2])

Welche Bedeutung haben nun diese Bestimmungen der Verfassungen? Sind die der Exekutive zugewiesenen Tätigkeiten als gesetzesschaffende, d. h. als offenbar in die fremde Domäne der Gesetzgebung übergreifende anzusehen oder sind sie reine Verwaltungshandlungen formeller Art, m. a. W. sind die Gesetzestexte Gesetze vor der und ohne die Ausfertigung und Verkündigung des Kaisers, vor der oder ohne die Unterschrift des Präsidenten?

Vor der Unterschrift des Präsidenten ist zweifellos nach dem Texte der U. S. V. ein bloßer Entwurf (bill) kein Gesetz (law) vorhanden.[3]) Wann wird der Entwurf aber zum Gesetz?

---

[1]) Und zwar an dasjenige Haus, das die Initiative zu dem betreffenden Gesetze ergriffen hatte (the house in which it — the bill — shall have originated). U. S. V. Art. I Sekt. 7 Abs. 2.

[2]) Es sei denn, daß sich das Haus vor Ablauf dieser Frist vertagt; in dem Falle ist der Gesetzesentwurf überhaupt verloren und braucht diese Möglichkeit also nicht weiter in Betracht gezogen zu werden. Bei Berechnung der Frist werden Sonntage nicht mitgezählt (U. S. V. a. a. O.). Was im übrigen die Berechnung der Frist betrifft, so wird der erste Tag (der Tag der Übermittlung an den Präsidenten) gewohnheitsrechtlich nicht mitgezählt; s. Finley u. Sanderson a. a. O. S. 77.

[3]) U. S. V. a. a. O. Die sonderbare Behauptung Steinbachs (Die rechtliche Stellung S. 94) von dem „Gesetze mit bedingter Sanktion" des

Die Verfassung nennt den Zeitpunkt nicht ausdrücklich; sie sagt nur, ehe er Gesetz wird, muß er dem Präsidenten vorgelegt werden; wenn der Präsident denselben billigt, soll er unterzeichnen; nach der Unterschrift wird er dem Staatssekretär zur Drucklegung in der Druckerei des Kongresses, d. h. also zur Publikation überlassen.[1]) Wenn also vor der Übergabe an den Präsidenten nur ein Entwurf vorhanden war, und wenn, nachdem das Dokument dessen Hände verlassen hat, ein publikationsfähiges Gesetz vorliegt, so muß die Umwandlung der „bill" in „law" durch die Tätigkeit des Präsidenten erfolgt sein. In dieser Zeit muß dem fertiggestellten Gesetzesinhalt (bill) der Befehl beigefügt worden sein, der ihn der Verfassung nach zum Gesetze macht. Dem Präsidenten also steht in diesem Falle die Sanktion zu, und da er willkürlich und beliebig die Beifügung des Gesetzesbefehls verweigern kann, so ist umgekehrt sein Veto ein rechtlich unqualifiziertes.[2]) In der Unterschrift aber kann die Sanktion nicht liegen, denn auch dadurch, daß der Präsident den Entwurf zehn Tage zurückbehält, ohne ihn dem Kongreß wieder zugehen zu lassen, wird aus dem Entwurf ein Gesetz. Vielmehr ist die Sanktion ein äußerlich unwahrnehmbarer Akt, der in dem Moment vollzogen ist, in dem der Präsident den Willensentschluß faßt, sein Veto nicht auszuüben, den Entwurf vielmehr zum Gesetz werden zu lassen.[3]) Entschließt er

---

Kongresses, ist ein Widerspruch in sich selbst; denn Sanktion bedeutet ja eben den Abschluß des Gesetzeswerkes, den vollkommenen Willensentschluß des Gesetzgebers, und verträgt als solch definitive Willensbildung — dem selbstverständlichen Inhalte des Begriffes gemäß — eine Bedingung überhaupt nicht. Allerdings kommt es in der Praxis in seltenen Fällen vor, daß ein Gesetz mit „bedingter" Sanktion in der Weise erlassen wird, daß die Bedingung in der Billigung oder Nichtbilligung durch bestimmte wirtschaftliche Interessenvertretungen liegt (hess. Schlachtviehversicherungsgesetz von 1908). Jedoch erscheint hier nicht eigentlich die Sanktion, sondern nur die praktische Durchführung des erlassenen Gesetzes bedingt. Die Bedingung liegt hier ganz außerhalb des Gesetzgebungsapparates, während eine bedingte Sanktion des Kongresses in die Entstehung eines Gesetzes willkürlich eingeschoben werden soll, ähnlich etwa dem „antizipierten" Veto des Kaisers aus Art. 16 RV. (s. oben § 11). Ganz abgesehen davon, daß die U. S. V. ausdrücklich bestimmt, daß beim Verlassen des Kongresses eine „bill" kein bedingtes Gesetz („conditional" law) vorhanden ist.

[1]) Die diesbezüglichen Gesetzesbestimmungen sind abgedr. bei Schlief, Die Verfassung der nordamerikanischen Union S. 41 f. N. 4.

[2]) Über die zeitliche Qualifikation s. unten.

[3]) Eben weil sich die Tatsache des vollzogenen oder nicht vollzogenen Entschlusses, im Falle derselbe nicht durch die Unterschrift festgelegt wird, ihrem Zeitpunkte nach äußerlich nicht feststellen läßt, ist die zehntägige Frist und außerdem bestimmt worden, daß, falls sich der Kongreß innerhalb der zehntägigen Frist vertagt, der Entwurf verloren sein soll. Die zehntägige Frist soll also nicht etwa durch ihren bloßen Ablauf ohne Zu-

sich aber nicht zur Sanktion, so bleibt die „bill“, was sie war, und der Präsident ist verpflichtet, sie an den Kongreß zurückzusenden. Nimmt der Kongreß den festgesetzten Inhalt nochmals mit zwei Drittel Majorität an, so liegt in dieser Annahme zugleich die Sanktion, indem die endgültige Feststellung des Gesetzesinhalts und der Gesetzesbefehl untrennbar zusammenfallen.[1])

Wir haben also hier eine zwischen zwei Organen geteilte Sanktion. Primär ist der Präsident und sekundär im Falle der Weigerung desselben der Kongreß unter erschwerenden Formen befugt, dem Inhalt den Befehl beizufügen.

Um diese sonderbare rechtliche Konstruktion zu begreifen, müssen wir auf die politischen Gründe eingehen, die zu derselben führten. Diese beruhen ausschließlich auf der negativen Seite des Sanktionsrechtes, dem Veto. Die positive Frage der Sanktion wurde von den Schöpfern der Verfassung gar nicht erörtert. Sie glaubten genug gesagt zu haben mit der grundlegenden Bestimmung des Art. 1 Sekt. 1, das war ihre Theorie und ihr Prinzip, und als dann praktische Anforderungen an eine zweckmäßige Staatsorganisation sie nötigten, dem Präsidenten doch eine gewisse Einwirkung auf die Gesetzgebung einzuräumen,[2]) wurde die Form des Veto gewählt, ohne daß man sich theoretisch über die Rückwirkung einer solchen Bestimmung auf Art. 1 Sekt. 1 klar geworden wäre; sogar das absolute Veto wurde vorgeschlagen und von einer nicht geringen Minorität in der verfassungsberatenden Nationalkonvention unterstützt ohne die geringsten Bedenken in bezug auf die Gewaltentrennung; ohne das geringste Gefühl dafür, daß ein absolutes Veto der Exekutive dieselbe zum gleichberechtigten Gesetzgeber macht und positiv Sanktion heißt.[3]) Man dachte eben bei Aufnahme der Bestimmung

---

tun des Präsidenten die „bill“ zum „law“ machen, sondern ist als Deliberationsfrist zu denken, innerhalb der er seinen Entschluß fassen muß. So behielt A. Jackson sechs Tage lang den Verein. Staaten-Bankgesetzentwurf, ehe er sich entschloß, denselben mit Veto zurückzusenden (vom 4. bis 10. 7. 1832); s. auch v. Holst, The const. and political history Bd. 2 S. 42ff.; Benton, Thirty years view Bd. 1 S. 251.

[1]) Eine vollkommene Analogie bietet die Annahme eines Entwurfs im Bundesrat, bei der ebenso beide Akte untrennbar zusammenfallen, s. unten.

[2]) s. oben § 6.

[3]) Auch der Federalist Nr. 73 S. 457ff. behandelt das Veto nur unter dem praktischen Gesichtspunkte. Hamilton selbst, der bedeutendste der Autoren des Federalist, unterstützte sogar das absolute Veto in der Konvention (Hildreth, The history of the U. S. Bd. 3 S. 491; v. Holst a. a. O. Bd. 2 S. 44); s. auch über die Behandlung der Vetofrage in der konstituierenden Versammlung Story, Commentaries alte Ausg. Bd. 2 § 878 S. 343f., neue Ausg. Bd. 1 S. 643, und Bancroft, History Bd. 6 S. 342.

nur an praktische Gesichtspunkte;[1]) das so stolz an die Spitze des Artikels gestellte Prinzip drohte zur bloßen Phrase ohne rechtlichen Inhalt zu werden. Die Ablehnung des absoluten und Annahme des sogen. suspensiven Vetos rettete — den Schöpfern der U. S. V. selbst unbewußt — die Logik ihrer Stellungnahme wenigstens in etwa. Zwar ist der Präsident durch die primäre Sanktionsberechtigung ohne Zweifel rechtlich zum Mitwirkenden bei der Gesetzgebung gemacht worden, aber ebenso unzweifelhaft ist diese Mitwirkung keine solche, daß sie ihn zum unbedingt notwendigen, gleichwertigen Faktor der Gesetzgebung macht; denn kann der Kongreß eine Zweidrittelmajorität zugunsten des Entwurfs aufbringen, so wird der Präsident gesetzgeberisch zur quantité negligeable trotz seines Vetos und seiner primären Sanktionsbefugnis. Der Inhalt des Art. I Sekt. 1 ist formell gewahrt, materiell durchbrochen.[2])[3])

---

[1]) Auch die Schriftsteller über amerikanisches Staatsrecht befassen sich meist nur mit dem praktischen Wert und Zwecke des Veto, fast gar nicht mit der Bestimmung des sonderbaren rechtlichen Wesens desselben. Story schweigt sich aus, ebenso Tocqueville und fast alle übrigen. Bryce a. a. O. Bd. 1 neue Ausg. S. 60, alte Ausg. S. 56 sagt nur: „The strict legal theory of the rigths of the head of the state is in this point exactly the same in England and in America. Rüttimann (Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht Bd. 1 S. 288 § 244 nennt die zeitliche Qualifikation den einzigen Unterschied zwischen dem englischen und amerikanischen Modus. In England aber hat der König ohne Zweifel die Sanktionsberechtigung, wenn auch ihr praktischer Wert durch gewohnheitsrechtliches Nichtausüben des Vetos praktisch gering ist. Hatschek, Englisches Staatsrecht S. 118 sagt: „Vollständigste Gleichberechtigung zwischen Monarchen und Parlament in der Gesetzgebung . . ., die, mit Ausnahme der selbstherrlichen Zeiten der Tudors und Stuarts, seit dieser Zeit in England fortbestanden hat“ (s. auch Hatschek S. 644 f.). Nur auf diesem indirekten Wege, d. h. durch Verweisung auf das englische Recht seitens der oben zitierten amerikanischen Schriftsteller und durch die Feststellung, daß dieses englische Recht unserer Theorie entspricht, ist die rechtliche Übereinstimmung der vorgenannten Schriftsteller über amerikanisches Staatsrecht mit der hier vorgetragenen Ansicht zu folgern. Über v. Holst, der auch nur aus Anlaß eines konkreten Falles auf die Frage eingeht, s. unten. Eine ausreichende Würdigung der rechtlichen Konstruktion findet sich nirgends. Steinbachs Ansicht von der bedingten Sanktion ist schon oben erwähnt worden.

[2]) Gut, wenn auch nicht ganz scharf, drückt dies v. Holst aus in den beiden Sätzen: The president was ... made a cooperating factor in legislation (Bd. 2 S. 44), aber „Legislator is congress and not congress and the president“ (Bd. 2 S. 48); s. ferner Hart, Actual government S. 254 und Black, Handbook of American constitution. law §§ 66 f. S. 97 f.

[3]) Daß das Recht des Präsidenten ein Mitwirkungsrecht bei der Gesetzgebung sein soll und muß, geht aus der Tatsache hervor, daß es im Art. I, der der Gesetzgebung gewidmet ist, nicht unter dem den Regierungsrechten vorbehaltenen Art. II festgestellt wird. Ganz analog und richtig schließt im entgegengesetzten Sinne Kolbow, Das Veto des Deutschen

In der RV. Art. 5 Abs. 1 steht ein inhaltlich Art. I Sekt. 1 U. S. V. ganz ähnlicher Satz; er lautet: „Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrat und den Reichstag. Die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetz erforderlich und ausreichend". Aus dieser Bestimmung geht das gleiche Prinzip hervor, daß nämlich die Gesetzgebung allein und ausschließlich in der Hand der Legislative, des Bundesrats und des Reichstags, liegen solle. Und zwar ist der Bundesrat der Sanktionsberechtigte, was schon aus der Notwendigkeit des nochmaligen Beschlusses des Bundesrats trotz unveränderter Annahme des Gesetzentwurfs im Reichstage hervorgeht. Um diese Tatsache nicht zugeben zu müssen, ist der Versuch gemacht worden, diesen Artikel zu deuten und zu drehen, so daß sein Sinn nicht mehr die ausschließliche Gesetzgebungsgewalt des Bundesrats und Reichstags ausdrückte,[1]) um dann die so geschaffene Lücke mit der Hypothese aus Art. 17 in der Weise auszufüllen, daß dem Kaiser ein Mitwirkungsrecht bei der Gesetzgebung zustehe. Art. V läßt sich nun aber unmöglich anders auffassen als als eine Übertragung aller gesetzgebenden Gewalt an Bundesrat und Reichstag.[2]) Trotz des klaren Wortlautes dieses Artikels ein Mitwirkungsrecht des Kaisers am Gesetzgebungswerke in Form der Sanktion und des Vetos zu begründen, bedürfte es einer ebenso klaren und unzweideutigen anderen Verfassungsbestimmung, wie wir sie in U. S. V. Art. I Sekt. 7 im Widerspruch zu Art. I Sekt. 1 finden. Erfüllt Art. 17 RV. diese Bedingung?

Kaisers, im Arch. f. öff. R. Bd. 5 S. 83, daß ein Veto des Deutschen Kaisers, falls es bestände, unter RV. II. (Reichsgesetzgebung) Art. V. hätte angedeutet werden müssen, s. auch unten.

[1]) Daß Art. 5 Abs. 1 den Kaiser in unzweideutigen Worten von der Reichsgesetzgebung ausschließt, gibt zwar Kolbow a. a. O. S. 81 zu; Kolbow zieht aber ganz besondere Folgerungen und geht von anderen Gesichtspunkten aus, besonders was den Gesetzesbefehl betrifft. Auch Bornhak (Die verfassungsrechtliche Stellung des deutschen Kaisertums im Arch. f. öff. R. Bd. 8 S. 462) gibt die Unzweideutigkeit des Art. 5 zu, sucht aber durch Zurückgreifen auf die norddeutsche Bundesverfassung die Wirkung desselben zu entkräften, was natürlich gegenüber dem klaren Wortlaut des geltenden Rechts unzulässig ist. Anderen Sinn will Hänel (Organisatorische Entwicklung der RV. S. 51 f.) dem Art. 5 Abs. 1 Satz 2 unterschieben: „denn die Worte ‚und ausreichend' . . . bedeuten hier nur den Gegensatz zum Erfordernis der Einstimmigkeit, welches die deutsche Bundesakte für die Bundesversammlung . . . aufstellte". Er gibt aber als streng logische Bedeutung des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 die strikte Ausschließung des Kaisers zu (s. auch Kolbow a. a. O. S. 84 f. gegen Hänel). Die herrschende Lehre ist auf alle Fälle gegen die kaiserliche Sanktion und das Veto (s. Anmerkung unten).

[2]) s. in Anm. oben und weiter unten Literatur angegeben.

Wir haben gesehen, daß das Veto des Präsidenten dem Prinzip des Art. I Sekt. 1 formell nicht widerspricht, da es ein biegsames, „suspensives“ ist und die Möglichkeit der Gesetzgebung ohne den Präsidenten gibt. Aus Art. 17 RV. aber ließe sich — wenn überhaupt — nur ein absolutes, starres Veto folgern, fähig, alle und jegliche Gesetze beliebig für alle Zeit zurückzuweisen;[1]) ein Veto, daß die legislative Tätigkeit zwischen Bundesrat, Reichstag und Kaiser als vollständig gleichberechtigten Faktoren teilen würde. Eine solche ungeheuere Folgerung aus dem „Rechte der Ausfertigung und Verkündigung“ durch freie Konstruktion ohne jegliche weitere Unterstützung durch entsprechende Verfassungsbestimmungen, aber entgegen dem klaren Wortlaut des Art. 5 gewinnen zu wollen, erscheint als eine ganz unzulässige, juristische Argumentationsweise.[2])

Und ferner, so allein und zusammenhanglos wie die aus Art. 17 gezogene Folgerung in der Verfassung stehen würde, ebenso fest begründet und in logischer Verbindung mit anderen Verfassungsbestimmungen befindet sich unsere Auffassung von der Bedeutung der Art. 5 u. 17. Wenn nämlich die Reichsverfassung schon den Widerspruch bergen sollte, entgegen Art. 5 ein allgemeines und unbeschränktes Veto der Bundesexekutive zu statuieren, dann würde sie doch wenigstens ganz gewiß nicht es daneben für notwendig oder auch nur für vernünftig haben halten können, dem Kaiser unmittelbar darauf im Abs. 2 des Art. 5 in einzelnen genau bestimmten Materien als im Bundesrat präsidierender Macht nochmals ein spezielles Veto außer dem allgemeinen allumfassenden zu geben. Vielmehr hat diese

---

[1]) Daß dem Kaiser die Prüfung des formell verfassungsmäßigen Zustandekommens zusteht, ist selbstverständlich, ist aber keine Folge eines Mitwirkungsrechts bei der Gesetzgebung, hat vielmehr mit einem solchen garnichts zu tun, sondern folgt einfach daraus, daß in verfassungswidriger Form gefaßte Beschlüsse keine Gesetze sind, also auch keine Publikationspflicht besteht; s. hierzu auch mit Rücksicht auf das behauptete sogen. antizipierte Veto oben in Anmerkung zu § 11.

[2]) Kaiserliche Sanktion und Veto behaupten: v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des Nordd Bundes S. 53 (zit. bei Kolbow a. a. O., s. unten); Dernburg, Pand., Berlin 1902, Bd. 1 S. 54 N. 5. Ein Gewohnheitsrecht der Sanktion, wie Bornhak a. a. O. S. 464, auf Grund der Eingangsformel der Reichsgesetze konstruieren zu wollen, muß als ganz verfehlt betrachtet werden. Eine bloße Formel ist nicht beweiskräftig. Siehe Seydel, Komm. zu Art. 17 S. 172; Laband a. a. O. Bd. 2 S. 29ff. u. 42ff. Einen guten Überblick der Literatur und ihrer Anschauungen von Hiersemenzel bis Dernburg gibt Kolbow a. a. O. S. 73ff. — Gegen Sanktion und Veto die überwiegende Mehrheit; s. z. B. Meyer-Anschütz, Staatsrecht S. 582 und daselbst Literatur. Laband a. a. O. Bd. 2 S. 29ff.; Fischer, Das Recht des Deutschen Kaisers S. 156; Hänel, Organisatorische Entwicklung S. 52; Seydel, Komm. zu Art. 17 S. 172.

Bestimmung des Art. 5 Abs. 2, daß es in der Macht Preußens, und daß heißt doch indirekt des Kaisers, stehen solle, neue Gesetze auf dem Gebiete des Militärwesens, der Kriegsmarine, der Steuern und Zölle des Art. 35 zu verhindern, nur Sinn und Zweck, wenn man dieselbe als Ausnahme von der in Art. 5 Abs. 1 statuierten Regel auffaßt.[1]) Nur in den Fällen des Art. 5 Abs. 2 also hat der Kaiser ein Veto, und zwar ein unbedingtes, das ihm rechtlicher Konstruktion nach aber auch nicht etwa als ein besonderes kaiserliches Recht in der Weise, daß es positiv sich als kaiserliche Sanktion darstellte, sondern als ein im Bundesrat kraft seiner Stellung als Präsidium dieser Versammlung auszuübendes eingeräumt worden ist. Und diese Konstruktion der Dinge steht — um ganz ohne Rücksicht auf die betreffenden Einzelbestimmungen aus dem Geiste der Verfassung heraus zu argumentieren — im Einklang mit der Logik der allgemeinen Organisation des Deutschen Reiches. Sollten wir ohne jegliche Kenntnis der bezüglichen besonderen Verfassungsbestimmungen das zur Sanktion und folglich zum Veto der Gesetze berechtigte Organ bestimmen, so könnte unsere Schlußreihe nur lauten: Die Sanktion steht allgemeiner staatsrechtlicher Theorie nach in dubio dem Träger der Staatsgewalt zu. Träger sind die verbündeten Regierungen; diese aber handeln niemals selbst. Vertreter der verbündeten Regierungen sind gleicherweise der Bundesrat und der Kaiser, so daß zwar durch eine positive Rechtsnorm jedem von beiden die in Frage stehenden Rechte übertragen werden können; in Ermanglung einer solchen Norm aber müßte stets der Bundesrat als der direktere Vertreter — wenn auch nicht der mehrberechtigte — der Bundesregierungen und das diesem näherstehende Organ für berechtigt gehalten werden. Dem Bundesrat also müßte die Sanktion und das Veto mangels besonderer Bestimmung der Reichsverfassung zustehen, für den Kaiser könnte letzteres Recht nur — wenn überhaupt — innerhalb der Schranken des Bundesrates als Mitglied desselben, d. h. für ihn als König von Preußen, konstruiert werden.

Und nicht anders in den Vereinigten Staaten; Träger der Staatsgewalt ist das Volk.[2]) Während aber in einzelnen westlichen

---

[1]) Es ist nicht einzusehen, warum diese Beweisführung e contrario nicht zulässig sein solle. Der Grund, den Bornhak hiergegen anführt, daß nämlich Interessenkonflikte zwischen dem Kaiser des Reiches und dem Könige von Preußen zu befürchten seien, ist u. E. nicht zureichend. (Bornhak a. a. O. S. 460). Unserer Ansicht Kolbow: Unius positio, alterius exclusio (a. a. O. S. 85 u. 96). Ähnlich wie Art. 5 Abs. 2 für Verwaltungsvorschriften des Bundesrats Art. 37, s. auch unten § 13.

[2]) Wie das Deutsche Reich eine juristische Person von 28 Mitgliedern ist (s. oben in Anmerkung zu § 6 u. Anhang zu § 6) und wie diese Mitglieder an

Einzelstaaten das Staatsvolk selbst handelnd die Sanktion ausübt oder wenigstens in gewissen Fällen primär auszuüben berechtigt ist,[1]) tritt im Bundesstaat der Träger der Bundesstaatsgewalt niemals als handelndes Organ exekutiver oder legislativer Funktion auf. Seine Vertreter sind gleicherweise die Repräsentanten der drei Gewalten, und zwar ohne daß einer oder der andere von diesen als der direktere, mehr berechtigte Vertreter des Volkes bezeichnet werden könnte. Es entspräche also an sich nicht weniger der Logik, den Präsidenten wie den Kongreß oder das Oberbundesgericht zum alleinigen oder teilweisen Inhaber der in Frage stehenden Rechte zu machen.[2])

---

der Reichsgewalt mitbeteiligt sind, ebenso sind in der Demokratie alle vollberechtigten Staatsbürger an der Staatsgewalt beteiligt. Deshalb fallen auch begrifflich beide Bundesstaaten unter den Terminus „Pleonarchie" (s. bei van Calker, Die staatlichen Herrschaftsformen im Handbuch der Politik S. 134f.). Und zwar fallen die Verein. Staaten wiederum unter jene Unterabteilung des Begriffes Pleonarchie, die mit „Republik" bezeichnet wird; dagegen ist es nicht leicht, das Deutsche Reich in eine der bestimmten Kategorien der Pleonarchie zu bringen; man könnte es höchstens zu den Aristokratien i. w. S. zählen; s. bei van Calker a. a. O.

[1]) Diese Ausübung der Sanktion und des Vetos in der Demokratie durch die Träger der Staatsgewalt selbst ist sowohl in ihrer Entwicklung als auch in ihrem gegenwärtigen Bestand außerordentlich interessant. In den Verein. Staaten haben heute die Verfassungen von 12 Einzelstaaten, diesem Träger der Staatsgewalt, dem Volke, in allen Fällen die Sanktionsberechtigung — auf Antrag eines gewissen Bruchteils der stimmberechtigten Bürger — überwiesen (Lowell, The Referendum in operation in the U.S. Quarterly Review Nr. 427, London, April 1911, S. 525ff.; für die Verein. Staaten s. ferner King (Frankf. Ztg. Nr. 106 Jahrg. 1912, zit. bei van Calker a. a. O. S. 147). Außer den von diesem aufgeführten Staaten sind noch zu nennen Utah, Nevada und Neu-Mexiko; (s. Lowell a. a. O.); dagegen führt King wiederum einen von Lowell übersehenen Staat: Illinois an. Über die ursprünglich auf Verfassungsänderungen beschränkte Sanktion in den amerikanischen Einzelstaaten und in der Schweiz s. Lowell a. a. O. S. 520ff. und Oechsli, The Referendum in operation in Switzerland, Quarterly Review S. 509ff. Im Bundesstaate besteht das Referendum nur in der Schweiz. Über das Referendum in der Schweiz s. auch von Seydel, Aus dem Staatsrecht der Demokratie in staatsrechtlichen und politischen Abhandlungen, herausg. von Krazeisen, Tübingen u. Leipzig 1902 S. 28ff. Außer in den oben genannten Ländern findet sich das Referendum auch noch in Ausstralien (hierüber s. Moore, The Referendum in operation in Australia, Quarterly Review S. 529ff.). Es besteht zurzeit keine Aussicht, daß dieser Modus in naher Zukunft auch in dem amerikanischen Bundesstaat zur Anwendung kommen wird. — Allgemeines und Kritisches über das Referendum s. bei Tecklenburg, Allgemeine Würdigung der Herrschaftsformen, in Handb. der Politik S. 165ff.

[2]) So ist auch in der Tat in der konstituierenden Nationalkonvention von Mason, Madison und anderen vorgeschlagen worden, die Sanktion auch noch in gewissen Fällen dem Oberbundesgericht zuzugestehen, indem dieses ein Veto wie der Präsident erhalten sollte (Bancroft, History Bd. 6 S. 348). In diesem Falle wäre durch positive Rechtsnorm die Sanktions- und Veto-

Somit stimmt das von uns aus den bestehenden Rechtssätzen gewonnene Resultat überein mit den auf Grund der allgemeinen Rechtsprinzipien der betreffenden Staatsorganisationen aufgestellten logischen Postulaten. Und entspricht der behauptete Sinn einer einzelnen — übrigens u. E. an sich genügend klaren — Rechtsnorm auch der allgemeinen „ratio legis", so liegt in dieser Übereinstimmung große Gewähr für die Richtigkeit der betreffenden Auffassung.

Resümieren wir noch einmal kurz. Praktisch wichtig in bezug auf das Verhältnis des Repräsentanten der Bundesexekutivgewalt zur Gesetzgebung ist vor allem die negative Seite der Sanktion: das Veto. Ein solches können wir nur dem Präsidenten zusprechen; dieses sein Recht ist ein quantitativ vollkommenes, insofern es sich auf alle Gesetze gleichmäßig bezieht; ein qualitativ unvollkommenes, insofern es keine unbedingt das Gesetz vereitelnde Wirkung hat oder wenigstens rechtlich nicht haben muß. Dem Kaiser können wir ein Veto nicht zusprechen. Er besitzt jedoch ein solches in seiner Eigenschaft als König von Preußen im Bundesrat; es ist ein quantitativ unvollkommenes, insofern es sich auf gewisse Materien beschränkt, innerhalb dieser jedoch qualitativ vollkommen, insofern es unbedingt abweisende Wirkung hat.

Wenn wir also die deutsche Bundesexekutivgewalt an sich ohne ihre preußischen Rechte im Bundesrat betrachten, so ist das Prinzip der Trennung im Reich sowohl formell als materiell gewahrt, in den Vereinigten Staaten dagegen in letzterer Hinsicht durchbrochen. Unter Berücksichtigung der königlichen Würde hat der Kaiser entschieden die mächtigere Stellung, unter Berücksichtigung nur des Kreises der Bundesexekutivrechte ist dagegen der Präsident der mit größeren rechtlichen Machtmitteln ausgestattete, wobei aber darauf hingewiesen werden muß, daß selbst, wo die Präsidenten ein verfassungsmäßiges Eingriffsrecht in das legislative Gebiet besitzen, sie unter dem Druck der öffentlichen Meinung dasselbe nur mit großer Zurückhaltung ausüben. — Der rechtliche Einfluß des Präsidenten ist größer, der tatsächliche geringer als der des Kaisers.

Beide Arten des Einflusses aber erfüllen ihren Zweck in der Praxis vollkommen.[1]) Die ausschlagende Stimme Preußens

---

befugnis ganz entsprechend der von uns statuierten logischen Möglichkeit geregelt worden.

[1]) Obwohl es nicht an Stimmen fehlte und fehlt, die selbst das suspensive Veto für noch allzuviel Macht gewährend halten, und unter Hinweis auf das monarchische England, aus dem dasselbe entnommen und

(Art. 5 Abs. 2) bezweckt dieses und damit die Wohlfahrt des Reiches auf den wichtigsten Gebieten, auf denen Preußen den übrigen Einzelstaaten stets weit überlegen war, die größten Interessen und Verdienste hat und vor allem heute noch verfassungsgemäß die führende Stelle einnimmt, gegen unbedachte Verfügungen und Übergriffe der Reichsgesetzgebung zu sichern. — Das Veto des Präsidenten bezweckt weiter nichts als die Möglichkeit, eine der Sachkenntnis der Exekutive nicht heilsam erscheinende Gesetzesvorlage vor die Notwendigkeit einer Zweidrittelmajorität im Kongreß zu stellen, um so die Garantie, daß auch wirklich nur der vermutliche Wille des ganzen Volkes Gesetz werde, zu erhöhen. Ein wirklich guter Gesetzentwurf wird diese Majorität finden, ein anderer scheitern.[1]) — In der Praxis hat es sich gezeigt, daß nur sehr selten zurückgesandte Entwürfe die notwendige Zweidrittelmajorität finden; ein Zeichen der verständnisvollen Ausübung des Vetorechts.[2])

Gegenüber allen Stimmen also, die für den Kaiser als

---

wo es trotzdem längst obsolet sei, verdammen; s. z. B. die Rede Henry Clays im Senat, zit. bei Benton a. a. O. Bd. 1 Kap. 68 S. 255.

[1]) Zu v. Raumers Zeit (1. Ausg. seines Werkes, Die Verein. Staaten von Nordamerika, erschienen im Jahre 1845) war noch keine bill entgegen dem Veto zum Gesetz geworden (s. v. Raumer a. a. O. Bd. 2 S. 287). Kurz darauf, noch im Jahre 1845 unter Tylers Administration, geschah dies zum erstenmal (s. Rüttimann a. a. O. Bd. 1 § 244 S. 288 N. 2); dann unter der Administration Johnsons im Konflikt mit dem Kongreß 15 mal. Im ganzen bis 1885 aber nur 27 mal (Bryce a. a. O. alte Ausg. Bd. 1 S. 54 N. 3 gibt die Zahlen unrichtig an; in der neuen Ausg. S. 59 N. 1 ist dies verbessert). S. ferner die interessanten Ausführungen des Präsidenten Polk (1845—1849) in seiner vierten jährlichen Botschaft v. 5. 12. 1848 (Richardson, Papers and Messages Bd. 4 S. 662 ff.) über die Versagung der Sanktion (übrigens ist diese Botschaft Polks das einzige Dokument eines amerikanischen Staatsmannes, in dem man meines Wissens eine klare Behandlung des Vetorechtes und die Erkenntnis seiner positiven Seite als Sanktion findet). Über das Veto in seiner Anwendung und Wirkung in den Verein. Staaten s. auch noch die gute Kritik von Bryce a. a. O. Bd. 1 alte Ausg. S. 53 ff., neue Ausg. S. 58 ff.

[2]) Das Veto wird auch verhältnismäßig selten angewendet; Washington im ganzen nur 2 Vetos; MacKinley 6; Roosevelt 15; von Washington bis Cleveland im ganzen nur 77. Den Rekord hat Cleveland geschlagen mit 343 Vetos, dann Grant 46, Johnson 22 (Richardson a. a. O. Bd. 11 S. 410 Anhang). Es muß aber bei diesen an sich schon geringen Zahlen bedacht werden, daß in den Verein. Staaten das Gesetz nicht wie im Deutschen Reich stets einen allgemeinen Rechtssatz darstellt, sondern auch z. B. Privilegien, Pensionsgewährungen, Konzessionen in Gesetzesform erlassen werden. So sind unter den 150 Vetos Clevelands in seiner ersten Administraturperiode (1885—1889) 101 auf Pensionsgewährungen bezügliche Gesetzentwürfe gewesen (Bryce a. a. O. Bd. 1 alte Ausg. S. 54 N. 4, fehlt in der neuen Ausg.). Über die spezielle Gesetzgebung der Vereinigten Staaten s. unten § 18.

solchen das Veto fordern, seine Entstehung wünschen und gar oft den Wunsch zum Vater der Behauptung machen, wie auch gegenüber denjenigen, die das Veto des Präsidenten teils als zu gering, weil nur suspensiv, teils als allzuviel Macht gewährend darstellen, müssen wir daran festhalten, daß hier wie dort der bestehende rechtliche Modus zweckentsprechend und angemessen ist und u. E. keine Möglichkeit besteht, in diesem Punkte eine „novarum rerum cupiditas" vernünftig zu begründen.[1])

b) Einfluß der Legislative auf die Exekutive.

I. Indirekter Einfluss: Gesetz und Verordnung.

§ 13.

Kehrt man die Fragestellung nunmehr um und untersucht, welche Einwirkungen und welche diesen zugrunde liegenden Befugnisse der Legislative gegenüber der Exekutive gegeben sind, so erhellt sofort, daß die Legislative schon durch die Ausübung ihrer eigentlichsten Tätigkeit, der Gesetzgebung — auch ohne die Gewährung besonderer rechtlicher Einwirkungsmöglichkeiten auf fremde Gebiete —, der Exekutive unendlich überlegen ist.

Während aber in manchen Staaten, besonders in solchen ohne geschriebene Verfassung,[2]) diese Überlegenheit der Legislative so weit geht, daß dieselbe durch Ausübung ihrer gesetzgebenden Tätigkeit die Grundlagen und die Existenz der anderen höchsten Organe im Staate vernichten kann, so daß

---

[1]) Weiteres s. § 18. — Ein die zweckmäßige Anwendung des amerikanischen Vetos (nicht die Zweckmäßigkeit desselben an sich) ungünstig beeinflussender Umstand darf in diesem Zusammenhang nicht verschwiegen werden. Es ist dies der Mangel eines Verbotes der sogen. leges saturae, wie es Rom schon in der lex Caecilia Didia kannte. Denn durch Anfügung der sogen. „Riders" (der Hauptmaterie des betreffenden Gesetzes fremde Anhängsel) an Gesetze, deren Zustandekommen für die Exekutive notwendig ist (z. B. zwecks Geldbewilligung), kann die Legislative alle der Exekutive noch so unliebsamen Bestimmungen durchdrücken. Es müßte also entweder entsprechend der zitierten römischen lex die Erlassung von verschiedene Materien zusammenwürfelnden Gesetzen verboten werden, oder aber es müßte dem Präsidenten erlaubt sein, ein Gesetz zum Teil zu sanktionieren, die unliebsamen Teile dagegen mit dem Veto zu belegen; s. hierzu auch Finley u Sanderson a. a. O. S. 65; Hart, Actual government S. 256.

[2]) Das klassische Beispiel ist England und sein allmächtiges Parlament, das selbst das Königtum in rechtsgültiger Form abschaffen könnte, wie es ja auch schon Könige geschaffen hat; s. Bagehot, The English constitution S. 109 f. u. 125.

die Legislative zum unumschränkten Herrn wird, wird eine solche Überlegenheit sowohl im Deutschen Reiche als auch in den Vereinigten Staaten den gesetzgebenden Körperschaften nicht zugestanden, indem die festen Schranken des ius scriptum der Verfassung entgegenstehen, deren Änderung ihrer Willkür entzogen ist, und zwar in den Vereinigten Staaten dadurch, daß das Recht zur Verfassungsänderung überhaupt in der Hand anderer als der für die gewöhnliche Gesetzgebung zuständigen Faktoren gelegt ist,[1]) im Reich durch die dem Kaiser — allerdings nur indirekt in seiner Eigenschaft als preußischer Souverän — zustehenden 17 Stimmen (RV. Art. 6) im Bundesrat, die gemäß Art. 78 Abs. 1 [2]) jeden Versuch der Verfassungsänderung hinfällig machen können. Also auch hier stoßen wir wiederum auf die schon wiederholt festgestellte Tatsache, daß Berechtigungen bezw. Sicherungen von Rechten der Bundesexekutive formell rechtlich als dem Rechtskreis des Bundesstaates Preußen zugehörig sich darstellen. Für alle praktischen Ziele und Zwecke erfüllt dieser indirekte Modus alle Anforderungen in demselben Maße, wie eine direkte Berechtigung der Bundesexekutive als solcher es zu tun imstande wäre.[3])

In ihrer Existenz und in bezug auf die Garantie der gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Stellung also zwar genügend gesichert, unterliegt die Bundesexekutive andererseits in beiden Ländern unbeschränkt jenem natürlichen Richtung, Maß und Ziel gebenden Einfluß, den die Legislative durch ihre eigent-

[1]) Die Verfassungsänderung geschieht in den Verein. Staaten auf Anregung zweier Dritteile des Kongresses oder von zwei Dritteilen aller Staatslegislaturen durch die Beschlüsse einer ad hoc zu wählenden Konvention oder des Kongresses, die jedoch der Ratifikation durch die Legislaturen der Einzelstaaten bezw. durch in den Einzelstaaten ad hoc zu berufende Konventionen unterliegen (U. S. V. Art. V). Über Geschichte und Wesen dieser verfassunggebenden Konventionen s. auch Bryce a. a. O. Bd. 1 neue Ausg. S. 681 ff.; alte Ausg. S. 662 ff.

[2]) Auf Art. 78 Abs. 2 zum Schutze der kaiserlichen Rechte zurückzugreifen, erscheint u. E. angesichts des Abs. 1 unnötig, wenn nicht gar als unrichtig, da die kaiserlichen Rechte einen selbständigen, von allen preußischen Sonderrechten streng zu scheidenden Kreis bilden. Literatur s. bei G. Meyer-Anschütz, Deutsches Staatsrecht S. 597 N. 26 u. 27.

[3]) Übrigens muß hier darauf hingewiesen werden, daß von unserem besonderen Gesichtspunkte des Verhältnisses der Exekutive zur Legislative abgesehen, der indirekte Modus im Reich den Repräsentanten der Bundesexekutivgewalt sogar in noch höherem Maße schützt, insofern der Präsident den durch die Einzelstaaten ratifizierten Beschlüssen gegenüber natürlich machtlos ist, durch diese also ihm Existenz und Basis allerdings entzogen werden könnten, während die Stellung des Kaisers ohne seine Zustimmung auf dem Wege über die 17 preußischen Stimmen überhaupt von keiner Seite aus rechtlich erschüttert werden kann.

lichste Tätigkeit auf die Handlungen und Handlungsformen der Exekutive ganz selbständlicherweise stets und überall haben muß;[1]) nur ganz beschränkt ist die Zahl derjenigen Handlungen der Exekutive — man könnte sie als „absolute“ bezeichnen —, die ohne vorhergehende gesetzliche Bestimmungen ausgeübt werden können, mit anderen Worten: bei denen die Fähigkeit, die durch Verfassung gegebenen Rechte in Handlungen umzusetzen, unmittelbar aus der Verfassung erwächst,[2]) während die Mehrzahl der verfassungsmäßigen Rechte erst durch Intervention der Gesetzgebung praktisch durchführbar werden. Die durch die Verfassung der Exekutive zugewiesenen Befugnisse z. B. auf dem Gebiet des Zollwesens geben derselben erst dann Gelegenheit, praktisch in Aktion zu treten, nachdem durch mehr oder weniger detaillierte gesetzliche Vorschriften die Höhe der Zölle, die Zollobjekte usw. festgesetzt sind. Innerhalb dieser „relativen“ Handlungssphäre hängt die größere oder geringere Bewegungsfreiheit der Exekutive ganz vom Belieben der Gesetzgebung ab. Dieselbe kann durch bis ins einzelne gehende Vorschriften die Ausführung gänzlich oder wenigstens nahezu gänzlich festlegen; oder sie kann die Schranken der Gesetzgebung so weit ziehen, daß der Exekutive Raum zu selbständiger Tätigkeit und einem den jeweiligen Verhältnissen angepaßten Vorgehen bleibt.

An dieser Stelle setzt die Frage nach dem exekutiven Verordnungsrecht ein, und hier stoßen wir zugleich auf einen bedeutsamen Unterschied zwischen den deutschen Verhältnissen und denen des nordamerikanischen Bundesstaates.[3])

Selbstverständlich kommt hier nur das Gebiet der Verwaltungsverordnungen in Betracht. Diejenigen Verordnungen, die Rechtssätze[4]) enthalten, die sogen. Rechts- oder gesetzvertretenden Verordnungen,[5]) sind Sonderfälle, die hier wie dort

---

[1]) s. Goodnow, Administrative law S. 43f.

[2]) z. B. auf dem Gebiete der Vertretung des Staates nach außen, der Kommandogewalt im Kriege.

[3]) Über die verschiedenen allgemeinen Streitfragen in bezug auf Gesetz und Verordnung, Gesetz im formellen und materiellen Sinn, dienten zur Orientierung hauptsächlich Hänel, Das Gesetz im formellen und materiellen Sinn, Leipzig 1888; Laband, Staatsrecht Bd. 2 S. 61ff., 85ff. und 188ff.; endlich Jellinek, Gesetz und Verordnung, Freiburg 1887, an den wir uns in bezug auf diese Fragen hauptsächlich anschließen.

[4]) Über den Begriff des Rechtssatzes vgl. Hänel a. a. O. § 3 S. 20ff.; Auseinandersetzung mit G. Meyer a. a. O. § 4 S. 28ff. Am treffendsten Jellinek a. a. O. S. 233ff. u. 238f.; Anschütz a. a. O. S. 30ff.

[5]) Die Unterscheidung zwischen Verwaltungsverordnung und Rechtsverordnung dürfte eine in der deutschen Staatsrechtswissenschaft endgültig anerkannte sein; s. Jellinek a. a. O. S. 384f.; G. Meyer-Anschütz

stets auf spezieller Ermächtigung durch Gesetz beruhen müssen.[1]) Wenn auf diesem Wege die gesetzgebende Gewalt nach ihrem freien Belieben ihre eigentlichste Funktion, Rechtssätze zu statuieren, einem anderen Organe übertragen will, so liegt hierin eine freiwillige Delegation materiell gesetzgeberischer Befugnisse, die weder nach der einen noch nach der anderen Richtung hin als Übergriff und Einwirkung einer Gewalt in das Gebiet der anderen bezeichnet werden kann.[2])

Doch sei so viel gesagt, daß tatsächlich in den Vereinigten Staaten die Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen viel seltener erteilt wird als im Reich.[3])

Diese Tatsache hängt mit der eigentümlichen detaillierenden Neigung der amerikanischen Legislative zusammen, die im

---

a. a. O. S. 570; Laband a. a. O. Bd. 2 S. 85ff. (bes. S. 87 N. 2 u. 5). Hänel a. a. O. S. 11f.; ders., Organisatorische Entwicklung S. 62f. In der älteren amerikanischen Literatur findet sich eine ähnliche Unterscheidung nirgends; wie denn das Verordnungsrecht und überhaupt das Verwaltungsrecht in seiner Gesamtheit von den Älteren sehr oberflächlich behandelt wird. Die neueren Schriftsteller haben dieselbe der deutschen Methode folgend angenommen; denn nicht nur wie Jellinek (a. a. O. Vorrede S. VIII) meint, sind die rechtswissenschaftlichen Literaturen der romanischen, slavischen und skandinavischen Völker in den „Bann deutscher Jurisprudenz" gezogen, sondern vor allem fällt dem rechtsvergleichenden Juristen auf Schritt und Tritt die Abhängigkeit der neueren Rechtswissenschaft der verwandten Völker englischen Rechts auf. Als Erster hat m. W. Goodnow in seinem System des Verwaltungsrechts „independent ordinance" und „administrative ordinance" unterschieden; s. Goodnow, The administrative law of the U. S., New York 1905, S. 326f.

[1]) Es sei denn, daß eine solche Ermächtigung unmittelbar aus der Verfassung zu gewinnen ist. Dies trifft für den Präsidenten nur zu für Rechtsverordnungen auf dem Gebiete des Heerwesens und der Flotte als Ausfluß der Kommandogewalt (U. S. V. Art. II Sekt. 2 Abs. 1); s. Goodnow a. a. O. S. 46, 74f. Ferner Black, Handbook § 68 S. 101. Der Bundesrat (über den Bundesrat als Verordnungsorgan s. unten) hat sich wiederholt zu Unrecht auf Grund falscher Auslegung der Verfassung (Art. 42, 43, 45 RV.) ein Rechtsverordnungsrecht zugelegt. Beispiele der gesetzlichen Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen für den Kaiser bezw. Bundesrat s. abgedr. bei Hänel, Organisatorische Entwicklung S. 76 N. 1 bezw. S. 85 N. 1. An den angegebenen Orten finden sich Rechts- und Verwaltungsverordnungen unterschiedslos durcheinander abgedruckt. Von den sehr seltenen Beispielen der besonderen gesetzlichen Ermächtigung des Präsidenten zum Erlaß von Rechtsverordnungen ist das bekannteste der Fall der Ermächtigung durch das sich auf allgemeine Andeutungen beschränkende Bundeszivildienstgesetz v. 16. 1. 1883 zum Erlaß der nötigen Ausführungsverordnungen, „which shall be equally binding with the statute". s. auch Richardson, Papers Bd. 11 S. 71 (Anhang). Näheres über das Gesetz an sich s. auch unten § 14.

[2]) Die allgemeine Ermächtigung des Art. 7 Nr. 2 RV. bezieht sich nur auf Verwaltungsverordnungen; s. unten und Laband a. a. O. Bd. 2 S. 91f. und 97. And. M. G. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 604 (Berichtigung durch Anschütz in der 6. Aufl. N. 13).

[3]) s. oben in Anmerkung.

folgenden im Zusammenhang mit dem Verwaltungsverordnungsrecht näher erörtert werden wird. Eine ganz andere Bedeutung nämlich hat für den in Frage stehenden Punkt das Gebiet der Verwaltungsverordnung. Ist die Betätigung der Exekutive durch die Form der Rechtsverordnung eine von der besonderen Ermächtigung und dem Belieben der Legislative selbstverständlicher Weise abhängige, so folgt das natürliche Recht der Exekutive zum Erlaß von Verwaltungsverordnungen dagegen unmittelbar aus „dem organischen Verhältnisse der vollziehenden Gewalt zur Gesetzgebung".[1])

Jedes Gesetz bedarf zu seiner Verwirklichung in größerem oder geringerem Maße der behördenmäßig geleiteten Tätigkeit, die prinzipiell der Exekutive obliegt. Beschränkt die Legislative diesen Raum der exekutiven Tätigkeit allzusehr, so daß der Exekutive nicht mehr übrig bleibt als die mechanische, handwerksmäßige Ausübung dessen, was das Gesetz bis in die kleinste Einzelheit vorschreibt (Ausführung i. e. S.), so liegt hierin ein unerträglicher Druck der Gesetzgebung;[2]) dieselbe verläßt damit das ihr zukommende Gebiet und befaßt sich mit Details der Verwaltung, die gemäß den täglich wechselnden Anforderungen des Lebens nicht durch die starre, schwer abänderbare Norm des Gesetzes, sondern in Übereinstimmung mit dem Utilitätsprinzip der Verwaltung geregelt werden müßen.

Und in diesen schwerwiegenden Fehler ist die Gesetzgebung der Vereinigten Staaten gefallen. Sie legt dauernd in der Form des Gesetzes Bestimmungen nieder, die sich ihrem Inhalte nach nicht als Gesetze darstellen, sondern inhaltlich nichts als Verwaltungsverordnungen sind. Ein solches Vorgehen der Legislative ist nicht verfassungswidrig. Setzt doch die Verfassung weder hier, noch übrigens auch im Reich, eine Grenze zwischen Gesetz und Verwaltungsverordnung und ist somit der Gesetzgebung die formelle Berechtigung zuzugestehen, auch einen materiell sich unzweifelhaft als Verwaltungsverordnung darstellenden Inhalt in die Form des Gesetzes zu gießen. — Diese Grenze läßt sich vielleicht auch abstrakt gar nicht genau bestimmen; es mag eine große Anzahl streitiger Grenzfälle geben. Wenn aber die Gesetzgebung diese Grenzen in der Weise zu ihren Gunsten zieht, daß der Ausführung fast gar keine Gelegenheit zur Ausübung des Verwaltungsverordnungsrechts verbleibt, so verstößt sie damit zwar nicht gegen die Verfassung, aber, was viel schwerwiegender ist, gegen eines der obersten, logisch und vernunftgemäß begründeten Prinzipien, die un-

---

[1]) Hänel, Organisatorische Entwicklung S. 63.
[2]) Bryce a. a. O. Bd. 1 alte Ausg. S. 213, neue Ausg. S. 217.

mittelbar aus dem natürlichen Verhältnis der ausführenden Gewalt zur gesetzgebenden folgen. Die hieraus sich ergebenden Beeinträchtigungen einer guten Regierung sind unübersehbar.

Die Gesetzgebung des Deutschen Reiches hat es dagegen verstanden, mehr in Übereinstimmung mit der Natur der Dinge die Gesetzgebung auszuüben und im konkreten Fall meist die richtige Linie zwischen Gesetzes- und Verwaltungsverordnungsmaterie zu ziehen.[1]

Ursächlich hängt eine andere bedeutsame Tatsache in der gesetzgebenden Praxis der Vereinigten Staaten eng mit dem oben besprochenen Punkte zusammen. Die Sucht, in Gesetzesform zu detaillieren und zu spezialisieren, führt endlich auch zur Benutzung des gesetzgeberischen Weges, um einzelne Tatbestände, die sich materiell als konkrete Verwaltungshandlungen, Verfügungen usw. darstellen, zu regeln.[2] Die Summe der Individual- und Spezialgesetze ist in den Vereinigten Staaten ungeheuer groß, stellt die Haupttätigkeit der Gesetzgebung dar und führt zu einem unübersehbaren Wust von Gesetzen,[3] zugleich der Exekutive zum nicht geringen Teil die Ausübung derjenigen Funktionen entziehend, die ihrer natürlichen Zweckbestimmung entsprechen. Die verfassungsmäßige Berechtigung ist der Legislative zu solchen Spezialgesetzen so wenig abzusprechen wie oben, und von jeher war in Demokratieen die spezielle Gesetzgebung pro re nata das Mittel, durch welches die Legislative sich die Exekutive untertan zu machen bestrebt war.[4]

---

[1]) Von den offenkundigen Mängeln der deutschen Praxis nach einer anderen Richtung hin wird unten kurz zu sprechen sein.

[2]) Wir denken an die Erteilung von Konzessionen, Privilegien usw.

[3]) s. Finley u. Sanderson a. a. O. S. 211. So waren von den 480 Vetos Clevelands mehr als die Hälfte (260) gegen Gesetze zwecks Erteilung von Pensionen an einzelne Personen erlassen.

[4]) Es können diese Spezialakte ebenso wie die Verordnungsinhalte in Gesetzesform objektives Recht darstellen. s. Hänel (Gesetz im formellen und materiellen Sinn S. 27ff) gegen Meyer in Grünhuts Zeitschr.; s. auch Meyer-Anschütz, Lehrb. S. 25 f. u. 554 und daselbst S. 25 N. 2 Literatur; Laband a. a. O. Bd. 2 S. 2 f.; Jellinek a. a. O. S. 238; auch Dernburg, Pand. S. 51. Die amerikanische Literatur schweigt. Nur Finley und Sanderson (a. a. O. S. 202) äußern sich, aber nicht ganz klar und bestimmt; es scheint, sie halten solche Spezialgesetze nicht für „law" im objektiven Sinn. Historisch sei zu der Streitfrage kurz bemerkt, daß schon in den griechischen Republiken zwar ein Unterschied zwischen den allgemeinen und den Individualgesetzen gemacht wurde (s. Bryce a. a. O. Bd. 1 alte Ausg. S. 214 N. 1; fehlt in der neuen Ausgabe, findet sich in anderem Zusammenhang S. 362 N. 1), es ist jedoch aus nichts zu ersehen, daß man die einen für objektives Recht hielt, die anderen nicht. In Rom wird jedes Gesetz „lex" genannt, nur selten das spezielle Wort „privilegium" gebraucht (Jellinek a. a. O. S. 3; Bryce a. a. O.). In allen Ländern eng-

Im Reich ist die Praxis, dem monarchischen Muster der Einzelstaaten folgend, eine gesündere, und trotz unzweifelhafter Berechtigung verhält sich die Gesetzgebung auf Grund einer richtigen theoretischen Erkenntnis Spezialakten gegenüber so ablehnend, daß man ihr sogar das Recht zum Erlaß derselben abzusprechen versucht hat.[1])

Die logisch gegebenen allgemeinen Grenzlinien zwischen Gesetz einerseits und Verwaltungsverordnung und Verfügung andererseits werden somit im Reich wohl beachtet, dagegen in den Vereinigten Staaten durch die übergreifende Gesetzgebung verwischt. Dafür erhebt sich im Reiche eine andere Schwierigkeit bezüglich des Verordnungsrechtes. Und zwar ist diese begründet in der Streitfrage nach dem im jeweiligen Falle zum Erlaß einer Verwaltungsverordnung befugten Organe, in dem Mangel an Einheitlichkeit und der daraus resultierenden Zersplitterung des Verwaltungsverordnungsrechtes.

Wenn in den Vereinigten Staaten Gelegenheit zur Ausübung des Verwaltungsverordnungsrechtes gegeben ist — und nicht etwa durch Gesetz ausdrücklich irgendein anderes Organ benannt worden ist —,[2]) so ist es ganz selbstverständlich, daß dasselbe dem Repräsentanten der Exekutivgewalt, dem Präsidenten, zusteht. Im Deutschen Reich ist der schon erwähnten sonderbaren Zwischenstellung des Bundesrats[3]) auch in diesem Punkte durch die Verfassung Rechnung getragen worden. Die frühere spezielle Verwaltungsverordnungsbefugnis des Bundesrates in bezug auf Zoll und Handel des Art. 37 Nr. 2 wurde durch die Redaktion der Reichsverfassung als Nr. 2 in den die allgemeinen Kompetenzen des Bundesrats regelnden Art. 7 übernommen.[4]) Somit steht die Berechtigung zum Erlaß von Verwaltungsverordnungen, soweit nicht etwa durch besondere Klauseln der Verfassung

---

lischen Rechts liegt in den Begriffen „public“ und „private acts“ nur eine äußerliche, keine innere auf das Verhältnis zum objektiven Recht bezügliche Unterscheidung (s. Hatschek, Englisches Staatsrecht S. 123f.; Jellinek a. a. O.).

[1]) U. E. ohne Erfolg; s. Jellinek a. a. O.

[2]) Was natürlich der Legislative stets möglich ist, aber in den Verein. Staaten nie geschieht.

[3]) s. oben §§ 6 u. 7.

[4]) Eine derartige allgemeine Ermächtigung im Gegensatz zu Art. 7 Nr. 2 für den Kaiser in Art. 17 finden zu wollen, ist ganz verfehlt. Art. 17 Satz 1 spricht von „Überwachung der Ausführung“. „Einer Überwachung können nur Handlungen und Unterlassungen unterliegen, aber nicht Regeln“ (Laband a. a. O. Bd. 2 5. Aufl. S. 20). Art. 17 Satz 2 statuiert keine Kompetenz, sondern regelt nur eine Form (Hänel, Organisatorische Entwicklung S. 74f.)

selbst[1]) oder der Gesetze ein anderes Organ bestimmt ist, stets dem Bundesrat zu.[2])

Mag eine solche Regelung auch dem ursprünglich der deutschen bundesstaatlichen Organisation zugrunde liegenden Gedanken entsprechen, daß der Bundesrat als Vertreter des Kollektivsouveräns dem Souverän im Einzelstaat in etwa nachgeahmt werden solle, so steht sie u. E. in schwerstem Widerspruch zu dem deutschen Bundesstaate, wie er sich weiterentwickelt hat. Neben den Bundesrat ist ein zweites, demselben in seinen Beziehungen zum Träger der Reichssouveränität gleichgeordnetes Organ getreten: der Kaiser, und dieser letztere zum Repräsentanten der Reichsexekutivgewalt geworden.

Vor allem aber bildet der Kaiser die Spitze der Reichsbehördenorganisation. Er führt durch diese Behörden die gesamte Reichsverwaltung. Eine solche Leitung setzt neben konkreten Verfügungen und Befehlen Verwaltungsverordnungen voraus, die die allgemeinen Vorschriften und Richtlinien der Verwaltung enthalten. Das Recht zum Erlaß von Verwaltungsverordnungen erscheint somit als logische Vorbedingung, und deshalb müßten beide Befugnisse in derselben Hand vereinigt sein. Dem Kaiser nun das eminent exekutive Recht der Verwaltungsverordnungen in der Regel zu entziehen und in seiner Gesamtheit einem anderen Organ zu übertragen, das zwar kraft seiner Zusammensetzung und kraft der Einwirkung, die dem Repräsentanten der Bundesexekutive auf dasselbe zustehen (durch die 17 preußischen Stimmen), mit der Exekutive nahe verwandt ist und dem deshalb wohl die Mitwirkung bei gewissen exekutiven Handlungen zugestanden werden kann, das aber doch seiner wesentlichen praktischen Bedeutung nach als legislativ anzusprechen ist, bedeutet nicht nur eine Schwächung des Hauptträgers der Exekutive, sondern auch der Exekutivgewalt an sich, indem hier die notwendige exekutive Einheitlichkeit so gänzlich zerstört ist, wie es sich sonst an keinem Punkte der Verfassung findet. Eine Teilnahme des Bundesrats am Verordnungsrechte, etwa wie bei völkerrechtlichen Verträgen im Wege der Zu-

---

[1]) Wie z. B. durch Art. 53 RV. in bezug auf die Kriegsmarine; eine Ausnahme, die in dem historischen Herauswachsen der Reichsmarine aus der preußischen begründet ist.

[2]) Hänel, Organisatorische Entwicklung S. 79 f. Vor diesen Veränderungen, unter der norddeutschen Bundesverfassung also, die noch, wie gesagt, keine solche allgemeine Regel kannte, war man in Theorie und Praxis gerade dem entgegengesetzten Gedankengang gefolgt und hatte überall da, wo keine besondere Ermächtigung vorlag, das Präsidium für allgemein befugt gehalten. Es wäre besser gewesen, die Redaktion hätte sich dieser Entwicklung angeschlossen, statt sie im Gegenteil zu negieren.

stimmung, wäre u. E. der richtige, der Stellung des Bundesrats entsprechende Modus gewesen. Dies hat auch die Gesetzgebung selbst, verkörpert in Bundesrat und Reichstag, empfunden und — mit erfreulichem Verständnis für die Anforderungen einer guten Staatsorganisation an eine gewisse Einheitlichkeit jeder der Funktionen des Staates sowie für das natürliche Verhältnis des Bundesrats nach seiner exekutiven Seite hin zum Repräsentanten dieser Gewalt — häufig von dem Rechte Gebrauch gemacht, andere als das durch die Verfassung regelmäßig bestimmte Organ zur Ausübung des Verordnungsrechtes zu berufen, und zwar entweder den Kaiser allein oder diesen in Verbindung mit dem Bundesrat. So wirkte und wirkt also in dieser Beziehung die Gesetzgebung nicht schwächend, sondern fördernd auf eine zweckentsprechende Ausführung hin, so daß tatsächlich der Kaiser neben den wenigen verfassungsmäßigen Verordnungsrechten eine große Anzahl gesetzlicher besitzt. Andererseits wurde jedoch durch diese häufige Übertragung des Verwaltungsverordnungsrechtes im Wege des Gesetzes ein anderer Mangel in das System des Reichsverwaltungsverordnungsrechtes getragen: der der Zersplitterung desselben und der daraus entspringenden möglichen Zweifelfälle und großer Unsicherheit in bezug auf die Berechtigung zum Erlaß einer Verwaltungsverordnung im konkreten Fall.

Diese unvollkommene Regelung des exekutiven Verordnungsrechtes gegenüber der harmonischen Organisation der Gesetzgebung muß offenbar auch auf die allgemeine relative Machtstellung und Wirkungsfähigkeit der Legislative und Exekutive zuungunsten der letzteren von Einfluß sein.[1])

Während also in den Vereinigten Staaten die Verwaltungsverordnungen an sich durch falsches legislatives, gegen die ersten Prinzipien moderner Staatsorganisation verstoßendes Vorgehen

---

[1]) Wir besprechen an dieser Stelle das Reichsverwaltungsverordnungsrecht natürlich nur insoweit, als es für unseren speziellen Gesichtspunkt und Zweck notwendig erscheint. Eine umfassende, allseitige und tiefgehende Erörterung desselben nach Geschichte und Wesen findet sich bei Hänel, Organisatorische Entwicklung S. 62ff. Auf einen auch hier in etwa interessierenden Punkt sei jedoch noch hingewiesen, nämlich den Mangel einer geregelten Verantwortlichkeitsübernahme irgendeines Organs für erlassene Verordnungen außer im Falle, daß dieselben rein kaiserliche sind; in welchem Falle der Reichskanzler die Verantwortlichkeit trägt, wie dieser letztere natürlich auch für alle übrigen untergeordneten exekutiven Verordnungsorgane (z. B. Reichskonsule) in letzter Linie die Verantwortung trägt. Der Bundesrat als solcher aber kann logischerweise nach seiner ganzen Stellung überhaupt keine Verantwortung tragen, und die einzelnen Mitglieder des Bundesrates sind zwar ihren Regierungen, nicht aber dem Reich verantwortlich.

in den Hintergrund gedrängt sind und dadurch die Exekutive durch die gesetzgebenden Körperschaften eines wichtigen exekutiven Rechtes fast gänzlich beraubt ist, findet das Verwaltungsverordnungsrecht im Reich zwar ein weites Feld, durch die Reichsverfassung selbst aber ist dasselbe, was die Ausübung der Berechtigung zum Erlaß von Verwaltungsverordnungen betrifft, dermaßen aus dem Rahmen der übrigen exekutiven Rechte herausgerissen und durch die Gesetzgebung derartig zwischen verschiedene Organe zersplittert worden, daß es der Exekutive nicht denjenigen Machtzuwachs zu gewähren imstande ist, den dieselbe unter normalen Umständen aus der Ausübung des Verwaltungsverordnungsrechtes gegenüber der Gesetzgebung gewinnt.

Einen eigentlich hemmenden Einfluß aber im Gebiete des Verwaltungsverordnungsrechtes übt die Legislative auf die Exekutive nur in den Vereinigten Staaten aus; allerdings kann man auch die Verordnungsberechtigungen des Bundesrates wegen seines überwiegend legislativen Charakters bis zu einem gewissen Grade als ungünstig für eine zweckmäßige Exekutivgewalt ansehen.[1]) Was jedoch die allgemeinen Machtverhältnisse betrifft, muß natürlich, wie gezeigt, die mangelhafte Konstruktion des Verordnungsrechtes im Reich zuungunsten der Exekutive rückwirken.

In großen Zügen, unter Beiseitelassung aller Einzelheiten, ist der verfassungsmäßige Zustand dahin zu präzisieren, daß in beiden Bundesstaaten, das Verordnungsrecht, ausgenommen die seltenen durch die Verfassung besonders gegebenen Ermächtigungsfälle, ganz in die Hand der Legislative zur beliebigen Übertragung an irgendein staatliches Organ gegeben ist; daß ferner, wenn die Legislative gegen oberste Grundsätze der Staatsorganisation verstoßen will, sie das Verordnungsrecht der Exekutive ganz vernichten kann; daß endlich die amerikanische Legislative diese Möglichkeit zu ihren Gunsten in letzterem Sinne bis zum äußersten ausgenutzt hat, in Deutschland die Gesetzgebung zwar von vernünftigen Grundsätzen geleitet wird, aber durch die Verfassung selbst in einzelnen Richtungen auf falsche Bahnen gewiesen worden ist.

---

[1]) Dem Reichstag ist nur sehr selten durch Gesetz eine Mitwirkung bei der Ausübung des Verordnungsrechtes zugestanden. Die Beispiele s. abgedr. bei Hänel a. a. O. S. 76f. N. 1. In diesen seltenen Fällen liegt allerdings eine bemerkenswerte Einwirkung der Legislative vor.

2. Direkter Einfluß.

§ 14.

Auf die Verwaltungsorgane.

Kaiser und Präsident sind die Repräsentanten der Exekutive: nur sie allein können unmittelbar handeln, befehlen, verfügen. Alle anderen höchsten Organe im Staate, denen etwa exekutive Rechte übertragen sind oder die sich solche tatsächlich anmaßen, bleiben verfassungsmäßig und durch die Natur der Sache auf den Beschluß beschränkt. So besitzt der Bundesrat das verfassungsmäßige Verordnungsrecht aus Art. 7 Nr. 2 (s. oben § 13), das die Vorbedingung zum kaiserlichen Handeln bilden kann; mit dem Erlaß der Verordnung aber ist die exekutive Tätigkeit des Bundesrats erschöpft, niemals kann er das Verordnete selbst durchführen; die Ausführung i. e. S., das unmittelbare Handeln steht stets dem Kaiser zu. So hat sich der Kongreß der Vereinigten Staaten in der Form des Gesetzes tief in das Gebiet der Verwaltung eingemischt. Aber selbst das detaillierteste und bis ins kleinste spezialisierte Gesetz bedarf doch stets, um praktisch nach irgendeiner Richtung wirksam zu werden, einzelner konkreter Handlungen der Staatsgewalt, und diese wiederum kann nie der gesetzgebende Körper, sondern stets nur der Präsident vornehmen. Um diese ungeheuren und weitverzweigten Aufgaben erfüllen zu können, bedürfen die Repräsentanten der Exekutive der Unterstützung des Behördenapparates, der sich in jedem Staate, auch im Bundesstaate — wenn auch in mehr oder weniger ausgebildeter Form —,[1]) findet.

Diese Behörden stellen sich ihrem natürlichen Wesen nach als bloße Gehilfen des höchsten Organs der Exekutive dar, die ihre Amtsgewalt von diesem ableiten.[2]) Trotz dieser selbst-

---

[1]) Da die Kompetenz des Bundesstaates seinem Wesen nach stets eine begrenzte sein und eine größere oder geringere Anzahl von Materien dem Einzelstaate überlassen muß, so findet sich in der Organisation der Bundesstaaten nie der vollkommen allseitig ausgebildete Behördenapparat wie im Einzelstaat. Näheres auch § 19.

[2]) s. Laband a. a. O. Bd. 1 S. 369; U. S. V. Art. II Sekt. 1 Abs. 1. Der Kongreß dagegen hat es für zulässig gehalten, daß ein Beamter seine Amtsgewalt direkt vom Kongreß ableite. Jedoch ist die einstimmige Meinung, daß eine solche Delegation unzulässig und nichtig ist, da sie eine verfassungswidrige Kompetenzanmaßung ist. (U. S. V. a. a. O.: „The Executive shall be vested in a President".) Eine solche Delegation bringt den Präsidenten in eine unhaltbare Situation: Wie soll die verantwortliche Oberleitung ihre Verantwortung tragen, wenn exekutive Beamte ihre Amts-

verständlichen Abhängigkeit der Exekutivbehörden von dem höchsten Organ der ausführenden Gewalt, ist sowohl im Reiche als in den Vereinigten Staaten die Behördenorganisation, so wie die Besetzung der Behörden durch die nötigen Beamten keineswegs dem Belieben des Trägers der Exekutive völlig anheimgegeben.

Inwieweit hier fremder Einfluß vorwaltet, inwieweit die Einheit der Exekutivgewalt durch die Einwirkung anderer Organe als des Repräsentanten der Exekutivgewalt gestört ist, muß für die Stellung der Exekutive im Staate von ausnehmender Bedeutung sein.

Was zunächst die Errichtung, Änderung und Aufhebung von Behörden angeht, so ist grundlegendes Prinzip hier wie dort — wenn auch im einzelnen sich nicht unbedeutende Abweichungen finden —: Jede Behörde bedarf zu ihrer Grundlage, soweit diese nicht unmittelbar in der Verfassung zu ersehen ist,[1] einer gesetzlichen Bestimmung. Dies geht für die mit Ausgaben für Besoldungen usw. verbundenen Ämter schon aus der Macht der Legislative über den Staatshaushalt mit Notwendigkeit hervor, da ja die Gesetzgebung durch Verweigerung der Mittel jederzeit in der Lage wäre, eine auf andere Weise als auf die gesetzliche ins Leben gerufene Behörde vollständig lahm zu legen und tatsächlich aufzulösen.

Die gesetzliche Grundlage kann aber auf verschiedene Weise gegeben werden und wird auch der verschiedenen Tendenz der Reichs- und der amerikanischen Bundeslegislative gemäß[2]) in den beiden Bundesstaaten auf abweichende Art geschaffen.

Die deutsche Gesetzgebung begnügt sich meist mit der allgemeinen Anordnung, daß eine Behörde errichtet werden solle; diese Anordnung kann schon darin liegen, daß

1. ein Reichsgesetz zu seiner Ausführung die Tätigkeit eines bestimmten Behördenapparates zur Voraussetzung hat, oder

2. auch darin, daß im Etatgesetz durch Aussetzung entsprechender Summen die Errichtung der betreffenden Behörde in den Formen exekutiven Handelns zur Pflicht gemacht wird.

---

gewalt von anderen Organen ableiten und von diesen mit Pflichten und Rechten ausgestattet werden? Selbst der gegen das Präsidentenamt so voreingenommene Lockwood (Abolition S. 114) steht hier auf unserem und dem allgemeinen Standpunkt; s. z. B. Pomeroy, Introduction to the const. law § 641 S. 541; Schlief, Die Verfassung S. 148f; Finley und Sanderson a. a. O. S. 282ff.; Goodnow a. a. O. S. 78ff.

[1]) Unmittelbar durch die Verfassung vorgesehen ist im Reiche nur (und zwar indirekt) das Reichskanzleramt, (Art. 15, 17 RV.) Hänel, Organisatorische Entwicklung S. 20f.; in der Union das Bundesschatzamt. U. S. V. Art. I Sekt. 6 Abs. 1.

[2]) s. oben § 13.

Ist nun so in indirekter Weise die Errichtung von Behörden als notwendige Voraussetzung zur Ausführung von Reichsgesetzen durch die Gesetzgebung gegeben, so steht kraft dem oben (§ 13) besprochenen Art. 7 Nr. 2 dem Bundesrat der Erlaß der erforderlichen Ausführungsverordnung zu, auf Grund deren alsdann der Kaiser die konkreten Verwaltungshandlungen der Errichtung und inneren Organisation vornimmt.

Ist dagegen unmittelbar in dem Gesetz der Befehl zur Errichtung genau bestimmter Behörden gegeben, so steht auch die Errichtung unmittelbar dem Kaiser kraft seines Verfügungsrechtes ohne vorhergehenden Beschluß des Bundesrats zu. Stets aber ist die Anordnung, mag sie nun direkt oder indirekt sein, eine ganz allgemein gehaltene, die die Einzelheiten der inneren Organisation der Behörde innerhalb der Grenzen des Etats dem Bundesrat bezw. dem Kaiser zur Regelung auf dem Wege der Verwaltungsverordnung bezw. der Verfügung überläßt.

Die gesetzliche Grundlage, wie sie in den Vereinigten Staaten geboten wird, ist nie eine allgemeine Anordnung; das Kreditgesetz,[1]) das die Mittel zur Errichtung einer Behörde ansetzt, regelt stets zugleich den inneren Ausbau derselben, die Zahl der Beamten usw., so daß der Exekutive keine Freiheit der Entscheidung über diese Interna, die für eine wirksame und zweckmäßige Verwaltung von höchster Bedeutung sind, übrigbleibt.[2]) Daß eine solche gesetzliche Beschränkung der Exekutive in der Organisation der Behörden, die zu Gehilfen derselben bei Ausübung der ausführenden Gewalt bestimmt sind, nachteilig wirken muß — nicht nur auf die Exekutive selbst, sondern auf den ganzen Staatsorganismus —, liegt am Tage.

Die gegebenen Tatsachen führen in Versuchung, auf den ersten Blick das deutsche System dem amerikanischen gegenüber für unbedingt überlegen zu halten. Es ist wahr, im Reich ist die Ausgestaltung der Organisation formell exekutiven Mitteln (Verordnung) vorbehalten. Aber das Organ, dem diese zur An-

---

[1]) Der amerikanische Staatshaushalt wird nicht durch ein einmaliges Budgetgesetz für das Jahr, sondern durch eine Anzahl unabhängiger, kurzfristiger Kreditgesetze (appropriation bills) für jede Materie, wie es die Notwendigkeit mit sich bringt, geregelt. Was die Frist betrifft, so bestimmt die Verfassung z. B. selbst, daß Kreditgesetze betr. Heer und Marine auf höchstens zwei Jahre festgestellt werden dürfen. U. S. V. Art. I Sekt. 8 Abs. 12; s. die Darstellung bei Schlief a. a. O. S. 242f.

[2]) Es ist ein feststehender, in der amerikanischen Literatur unbestrittener Rechtssatz, daß dem Kongreß Errichtung und Organisation der Behörden unter Ausschluß anderer Organe zusteht. s. Finley u. Sanderson a. a. O. S. 255; Goodnow a. a. O. S. 122f.; Pomeroy a. a. O. S. 543 § 643.

wendung übertragen sind, ist in der Mehrzahl der Fälle — außer im Fall der unmittelbaren Anordnung (s. oben) oder im Fall der besonderen gesetzlichen Ermächtigung des Kaisers —[1]) der Bundesrat, im überwiegenden Teil legislativer Körper, und nicht der Repräsentant der Exekutive, dem die Leitung der Behörden obliegt.

Die Einheit der Exekutive ist hier wie dort zerrissen, die Gewalt in ihrer Gesamtheit geschwächt, der Repräsentant derselben benachteiligt — in den Vereinigten Staaten allerdings in höherem Maße als im Reich; denn es ist hier genau dasselbe zu sagen wie oben in bezug auf das Verwaltungsverordnungsrecht: In den Vereinigten Staaten wird der schädliche Einfluß auf die Exekutivgewalt durch die Gesetzgebung selbst ausgeübt; im Deutschen Reich dagegen geht die Einwirkung von einem Organ aus, das zwar auch zu seinem wesentlichen Teil legislativer Natur ist, aber doch durch seine eigentümliche Verknüpfung mit der Exekutivgewalt dieser nicht so unbedingt fremd gegenübersteht wie der Kongreß dem Präsidenten; und endlich wird die Einwirkung im Reich nicht durch Gesetz, sondern durch die für exekutive Normen gegebene Form der Verordnung ausgeübt.

Noch ein Wort, was die unmittelbar auf der Verfassung als Grundlage beruhenden Ämter betrifft. Das auf der Verfassung beruhende Bundeskanzleramt ist durch Verordnung des Präsidiums errichtet worden[2]) und scheint somit unserem Grundsatz, daß, im Falle kein Organ besonders ermächtigt sei, der Bundesrat die Errichtungs- und Organisationsbefugnis habe, zu widersprechen. Jedoch geschah diese Errichtung noch zur Zeit des Nordd. Bundes und also, wie oben (§ 13) gezeigt, zu einer Zeit, da die allgemeine Klausel noch nicht sich in Art. 7 befand und Theorie und Praxis in allen nicht ausdrücklich anders geregelten Fällen das Präsidium für ermächtigt ansah. Diese präsidiale Ämtererrichtung widerspricht also unserer Auffassung nicht. Das amerikanische Bundesschatzamt ist ganz entsprechend unserer Darstellung nicht etwa unmittelbar auf Grund der Verfassung vom Präsidenten, sondern erst nach voraufgehender Intervention der Gesetzgebung, die neben der Dotierung die Organisation genau bestimmte, vom Präsidenten errichtet worden.[3])

Neben der Errichtung und Organisation der Behörden selbst ist die Besetzung der einzelnen Stellen innerhalb derselben durch

---

[1]) Eine solche ist natürlich (s. oben § 13 und Laband a. a. O. Bd. 1 S. 372 f.) stets möglich; sogar in Ausnahmefällen verfassungsmäßig gegeben, z. B. durch Art. 53, 48 Abs. 2 in Verb. mit Art. 50 Abs. 2 RV.

[2]) Verordnung des Präsidiums v. 12. 8. 1867.

[3]) Durch BG.v. 2. 9. 1789.

geeignete Personen eine der wichtigsten Fragen für den obersten Leiter des Verwaltungsapparates, den Repräsentanten der Exekutive; eine Frage, deren ungenügende Lösung nicht nur die Entfaltung einer gedeihlichen Wirksamkeit der Exekutive im inneren und äußeren Staatsleben hemmt, sondern auch, wenn der Mangel in allzu großer Beschränkung der Exekutive liegt, die Verantwortlichkeit — dort des Präsidenten, hier des den Kaiser deckenden Kanzlers — zunichte macht.

Der u. E. richtige Weg ist in den Verfassungen beider Länder gewählt worden: Kaiser und Präsident ernennen und entlassen alle Bundesbeamten, das ist der Grundsatz.[1]

Eine in ihren praktischen Folgen allerdings wenig bedeutsame Durchbrechung der Regel und eine an sich unzweckmäßige Einwirkungsmöglichkeit der Legislative statuiert die U. S. V. durch die Bestimmung, daß die Ernennung niederer Beamter[2] von dem Kongreß auch beliebig anstatt dem Präsidenten einem Departementschef (Staatssekretär)[3] übertragen werden könne. Obwohl richtigerweise die Ernennung nur dem Präsidenten, der sie ja beliebig delegieren könnte,[4] überlassen sein sollte, ist die in Frage stehende Ausnahme von geringer Bedeutung, da die Staatssekretäre selbst vollständig abhängig vom Präsidenten, diesem kaum entgegenzuwirken imstande sind. Prinzipiell gesprochen ist die Ausnahme unbedingt zu verwerfen.[5]

---

[1]) Art. 18 RV.; U. S. V. Art. II Sekt. 2 Abs. 2. Über die Tätigkeit des Bundesrats bezw. Senats bei der Anstellung von Bundesbeamten s. weiter unten.

[2]) Der Begriff der niederen Beamten ist durch die Verfassung nicht definiert worden und war deshalb streitig; jedoch ist der Kreis derselben jetzt durch die Praxis ziemlich genau bestimmt. s. Cooley, General principles S. 118.

[3]) So ernennt der Generalpostmeister die Postbeamten der vierten und fünften Klasse selbständig (Bundespostgesetz v. 8. 6. 1872). Den Gerichten ist übrigens die Ernennung ihrer eigenen niederen Beamten überlassen (Bundesgerichtsverfassungsgesetz v. 24. 9. 1789). Als solche sind zu nennen die Gerichtsschreiber (clerks) und Gerichtspolizei- und Vollstreckungsbeamten (marshalls). Näheres Kent, Commentaries Bd. 1 S. 402 ff.; R. Foster, Commentaries Bd. 1 § 39 S. 298.

[4]) Wie es auch im Reiche rechtlich möglich ist und vielfach geschieht (s. Laband a. a. O. Bd. 1 S. 450; Meyer-Anschütz a. a. O. S. 505).

[5]) Wenn die Ernennung der niederen Postbeamten im Reich den Einzelstaaten überlassen bleibt (RV. Art. 50 Abs. 4 u. 5), so ist dies auch gewiß eine Durchbrechung des Prinzips. Jedoch ist hier zunächst der Kreis der so ausgenommenen Beamten ein viel engerer und durch die Verfassung selbst genau bestimmter (sowohl durch Abs. 4 als Abs. 5), während in den Verein. Staaten fraglich bleibt, wo die Grenze zu ziehen ist; dann aber ist diese Ausnahme im Reich durch ein anderes gleichwertiges Prinzip motiviert, nämlich das, daß die innere Verwaltung regelmäßig bei den Einzelstaaten verbleibt, das Reich nur die Gesetzgebung und Aufsicht besitzt. Für die

Geht die Ernennung an sich wie auch die Entlassung von dem Repräsentanten der Exekutive aus, so steht doch dem Bundesrat bezw. dem Senat ein Mitwirkungsrecht bei der Anstellung gewisser Beamtenkategorien zu.[1])

1. Dem Bundesrat ist zunächst durch die Reichsverfassung eine begutachtende Tätigkeit zugewiesen, und zwar dem Ausschusse desselben für Zoll- und Steuerwesen (Art. 8 Nr. 3 RV.) hinsichtlich der die Landesbehörden kontrollierenden Zoll- und Steuerbeamten des Reichs,[2]) und dem Ausschusse für Handel und Verkehr (RV. Art. 8 Nr. 4) hinsichtlich der Konsuln.[3]) Diese Bestimmungen der Reichsverfassung stehen mit dem Art. 18 in Einklang; sie beschränken das Ernennungsrecht des Kaisers rechtlich in keiner Weise. Er bleibt in bezug auf die Auswahl der betreffenden Person ganz frei, wird aber natürlich meist auf das Gutachten des betreffenden Ausschusses Wert legen. Diese Regelung steht auch mit dem Wesen der Reichsorganisation, besonders was die Reichs-Zoll- und Steuerbeamten betrifft, ganz in Einklang. Da den einzelnen Landesregierungen hier die Verwaltung zusteht, so ist es verständlich, daß ihnen auch eine gewisse Einwirkung auf die Ernennung der für ihren Bezirk zuständigen Reichskontrollbeamten gegeben wird. So handelt auch der Bundesrat hier als das die Bundesregierungen vertretende Staatenhaus nicht in seiner Eigenschaft als Exekutiv- bezw. Legislativorgan. Mit dem Geist der Verfassung und einer vernünftigen Regelung der Exekutivgewalt sind diese Mitwirkungsrechte vollkommen in Übereinstimmung.

2. Die Reichsgesetzgebung aber hat noch andere Fälle bundesratlicher Mitwirkung diesen hinzugefügt. Zuvörderst eine Zustimmung des Bundesrats zur Ernennung gewisser Beamter,[4]) die sich in der Form des Vorschlagsrechts äußert. In diesen Fällen ist eine Einigung zwischen Kaiser und Bundesrat zur Besetzung der betreffenden Stelle notwendig; zwar muß ersterer

---

ausnahmsweise verfassungsmäßige Befugnis des Kongresses aber läßt sich keine vernünftige Motivierung finden.

[1]) Die Beteiligung des Reichstags bezw. des Repräsentantenhauses auf dem Gebiet der Beamtenanstellung ist beschränkt auf das natürliche Recht beider Häuser, ihre eigenen Beamten zu ernennen. Die Anstellung der Reichstagsbeamten geschieht laut Reichsbeamtengesetz v. 31. 3. 1873 (Amendements v. 21. 4. 1886 usw.) § 156 durch den Reichstagspräsidenten. Die Wahl seiner Beamten steht dem Repräsentantenhause laut U. S. V. Art. I Sekt. 2 Abs. 5 zu.

[2]) RV. Art. 36 Abs. 2.

[3]) RV. Art. 56 Abs. 1.

[4]) s. die Fälle aufgezählt bei Laband a. a. O. Bd. 1 S. 263; G. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 505.

sich dem Willen des Bundesrats nicht fügen, aber ohne die übereinstimmende Willensäußerung des letzteren ist er zur Besetzung außerstande. — Auch hier ist das kaiserliche Ernennungsrecht noch zur Not materiell gewahrt. Der Kaiser bleibt in seiner Ernennung frei, wenn er auch keine dem Bundesrat mißliebige Person anstellen kann.

3. Endlich aber hat die Reichsgesetzgebung Fälle statuiert, in denen dem Bundesrat geradezu die Erwählung der betreffenden Person obliegt,[1]) der Wille des Kaisers zur quantité negligeable wird und sein Ernennungsrecht nurmehr formell gewahrt ist, da von ihm immerhin die Bestallungsurkunde ausgeht. Materiell hat in diesen Fällen der Bundesrat das alleinige und ausschließliche Ernennungsrecht. Hier hat sich auf Grund der Gesetzgebung eine Praxis herausgebildet, die eine Ausnahme von der Regel darstellt. Dem Kaiser steht, vernünftigem Prinzip entsprechend, unbedingt die Ernennung der Reichsbeamten zu. Dieses Recht einem anderen wesentlich legislativen Organ zu übertragen, kann nur zum Nachteil der Exekutivgewalt sein, deren Einheitlichkeit bezüglich der Verwaltung hierdurch gefährdet wird. Prinzipiell und theoretisch müssen wir also diese Regelung verwerfen,[2]) praktisch ist die Frage von geringer Wichtigkeit, da der Kreis der so zu benennenden Beamten ein kleiner ist.[3])

In den Vereinigten Staaten hat die Verfassung bestimmt,[4]) daß zur Ernennung von allen höheren Beamten,[5]) soweit nicht die Verfassung anderes festsetzt (und dies geschieht außer in bezug auf die Subalternbeamten nirgends), der Präsident den Rat und die Zustimmung des Senats[6]) einholen müsse. Diese Mitwirkung des Senats ist etwa entsprechend der oben ad 2 besprochenen Zustimmung des Bundesrats in Form des Vorschlags. Der Präsident ist durch den Willen des Senats nicht zur Ernennung zu zwingen, kann aber auch andererseits nicht gegen den Willen

---

[1]) s. die Fälle aufgezählt bei Laband a. a. O. Bd. 1 S. 264; Meyer-Anschütz a. a. O. S. 506.

[2]) Eine Unterstützung meiner Ansicht finde ich direkt nirgends, jedoch gibt Laband a. a. O. Bd. 1 S. 263 N. 1 zu, daß Ernennungen des Kaisers unmittelbar auf Grund des Art. 18 Abs. 1 ohne Berücksichtigung der besonderen gesetzlich geforderten Mitwirkung des Bundesrates „formell ordnungsmäßig vollzogene Rechtsakte“ seien.

[3]) Die wichtigste Gruppe sind die kontrollierenden Reichszollbeamten (Kommissare). Die Art ihrer Ernennung ist historisch aus den Verhältnissen des Zollvereins zu erklären.

[4]) U. S. V. Art. II Sekt. 2 Abs. 2.

[5]) Über die niederen Beamten s. unten.

[6]) „Advice and consent“, U. S. V. a. a. O.

des Senats einen Beamten anstellen. Wie wir oben schon bei Behandlung der deutschen Verhältnisse sagten (s. ad 2), ist eine solche Bestimmung nicht entgegen dem Prinzip der Verfassungen. Der Präsident bleibt materiell und positiv in seiner Ernennung frei; er ernennt nur, wen er will, und ist nur negativ gehalten, daß die bestimmte Person keine dem Senat mißliebige sein darf.[1]) Praktisch kommt dieser Modus auf eine Einigung zwischen Präsident und Senat hinaus, die der Präsident dann durch sein Ernennungsdekret vollziehen kann, aber nicht muß.

Bei allen aufgezählten Fällen ist immer fest im Auge zu behalten, daß formell ernennungsberechtigt stets nur der Kaiser bezw. der Präsident ist.

Die deutsche Reichsverfassung fügt ausdrücklich der Ernennungsbefugnis des Deutschen Kaisers die Entlassungsbefugnis bei.[2]) Aber auch ohne eine solche ausdrückliche Bestimmung wäre es ganz selbstverständlich, daß das zur Ernennung befugte Organ auch ermächtigt ist zu entlassen, und zwar zu entlassen ohne die Mitwirkung des bei der Anstellung beteiligten Organs.[3]) Denn Zweck des Mitwirkungsrechts ist doch in keinem Falle — außer in bezug auf das oben bei den Reichsverhältnissen ad 3 besprochene Wahlrecht des Bundesrats —, die Ernennungs- oder Entlassungsfreiheit des Repräsentanten der Exekutive zu beschränken, sondern nur der negative, bei der Auswahl der Beamten die dem Bundesrat bezw. dem Senat absolut ungeeignet erscheinenden Kandidaten zurückzuweisen oder andererseits (wie oben ad 1) geeignete Persönlichkeiten unverbindlich für die Exekutive vorzuschlagen.

Nicht nur gegen die Verfassung, sondern auch unzweckmäßig ist es daher, wenn man in den Vereinigten Staaten behauptet hat, da die Verfassung nur von der Ernennung, von der Entlassung gar nicht redet, die Ernennung aber an die Mitwirkung des Senats geknüpft sei, so müsse dasselbe analog für die Entlassung gelten. Unzweckmäßig wäre eine Regelung entsprechend dieser Behauptung aus dem oben angegebenen Grunde, daß es niemals der Zweck einer guten Staatsorganisation sein kann, den Repräsentanten der Exekutive zu zwingen, gegen seinen Willen mit ihm ungeeignet erscheinenden Beamten weiter zu

---

[1]) Finley und Sanderson a. a. O. S. 253; Baker, Annotated constitution“, Komm. zu Art. I Sekt. 2 Abs. 2 S. 116 N. 7.

[2]) RV. Art. 18. Ausgenommen natürlich diejenigen Fälle, in denen die Anstellung durch die Landesregierung erfolgt ist (RV. Art. 50 Abs. 5 und oben in Anmerkung).

[3]) Im Reich wird dies als so selbstverständlich angenommen, daß eine Streitfrage hierüber nicht besteht (s. Laband a. a. O. Bd. 1 S. 524).

regieren, sondern höchstens bei der Neubesetzung eines Amtes anderen Organe event. eine gewisse, meist negative Einwirkung zuzugestehen. Verfassungswidrig aber wäre eine solche Regelung, da der Sinn der Verfassung unzweifelhaft der ist: Ernennung und Entlassung der Beamten stehen ganz selbstverständlicherweise dem Chef der gesamten Verwaltung zu. Diese Frage wird deshalb weiter gar nicht ausdrücklich geregelt, lediglich als Ausnahme wird festgesetzt: Bei der Ernennung soll der Senat in gewissen Fällen ein Mitwirkungsrecht haben.[1])

Diese Interpretation ist so offensichtlich die richtige, daß die ganze Sache als rechtlich abstrakte Streitfrage kein weiteres Interesse bietet, praktisch aber ein um so größeres, da der Kongreß tatsächlich aus politischen Gründen derartige gesetzliche Bestimmungen in bezug auf die Entlassung der Bundesbeamten erlassen hat,[2]) daß der Präsident ohne Mitwirkung des Senats keine Entlassung vornehmen konnte; dies Gesetz ist allerdings nunmehr schon seit längerer Zeit wieder aufgehoben, ebenfalls aus politischen Gründen,[3]) aber wohl auch in Anerkennung seiner Verfassungswidrigkeit, da sich nur wenige Stimmen der Verteidigung für dasselbe fanden.[4])[5])

---

[1]) Unserer Ansicht fast die gesamte Literatur. So z. B. Finley und Sanderson a. a. O. S. 29f, 94, 245; Goodnow a. a. O. S. 76f. u. 129; Mohl, Das Bundesstaatsrecht der Verein. Staaten S. 327; Pomeroy a. a. O. schwankend § 651 S. 550; Laboulaye, Histoire Bd. 3 S. 460f.; Baker a. a. O. zu Art. II Sekt. 2 S. 116 N. 8; Story, Commentaries alte Ausg. Bd. 3 S. 390ff. §§ 1532ff., neue Ausg. Bd. 2 S. 363ff.; Bancroft a. a. O. Bd. 6 S. 345f.; Madison zit. bei Chambrun, Le pouvoir éxécutif S. 79; Freund, Das öffentliche Recht der Verein. Staaten von Amerika (Bd. 12 des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Tübingen 1911) S. 141ff.

[2]) Tenure-of-Office-Act v. 2. 3. 1867, abgedr. bei Blaine, Twenty years Bd. 2 S. 687ff. Ganz falsche Auffassung desselben legt an den Tag Jung, Wahl und rechtliche Stellung S. 62.

[3]) Das Gesetz wurde aufgehoben 1887. Entstehung und Untergang des Gesetzes faßt in einer treffenden Bemerkung zusammen Blaine a. a. O. Bd. 2 S. 455: The simple truth remains that the T.-of-O.-Act was enacted lest President Johnson should remove Republican officeholders too rapidly; and it was practically repealed lest President Grant should not remove democratic officeholders rapidly enough (s. auch Karl Schurz, Reminiscences Bd. 3 S. 315ff., New York 1907/08).

[4]) Für die Verfassungsmäßigkeit des T.-of-O.-Act sind eingetreten Kent a. a. O. Bd. 1 S. 404f.; Pomeroy (a. a. O. § 647 S. 547) zweifelt, neigt jedoch § 651 S. 550 der hier vertretenen Ansicht zu; ferner Lockwood, Abolition S. 72. Eine von der Streitfrage um die Verfassungsmäßigkeit des T.-of-O.-Act ganz verschiedene Frage ist es, ob nicht die persönliche Rechtsstellung der Beamten in den Verein. Staaten geregelt werden sollte, vor allem, um sie gegen die willkürliche Entlassung aus politischen Gründen zu schützen, indem man dieselbe von einem ordentlichen disziplinären Verfahren abhängig macht. — Wenn dies heute in bezug auf die unteren Beamten (800—1800 Dollars Gehalt) und ferner für den gesamten Konsular-

Die verfassungsmäßige Regelung des Beamtenernennungs- und -entlassungsrechts, wie wir es kennen gelernt haben, erscheint uns in jeder Beziehung zufriedenstellend. Die Ein- und Mitwirkungen des Senats bezw. Bundesrats sind derartig, daß sie einerseits die einheitliche Leitung der Exekutive durch den Repräsentanten derselben in keiner Weise beeinträchtigen, andererseits aber die Bundesexekutive — besonders was die mit den Landesregierungen in enge Berührung kommenden Bundesbeamten betrifft — in der Auswahl geeigneter Persönlichkeiten aufs wirksamste unterstützen, endlich auch eine gewisse Kontrolle des Exekutivoberhauptes, die besonders in den Vereinigten Staaten wünschenswert erscheint, gewähren.[1])

Anders müssen wir die von der Gesetzgebung in bezug auf das Beamtenernennungsrecht neben der und teils gegen die Verfassung geschaffenen Einwirkungen zum großen Teil verwerfen, so das Tenure-of-Office-Act und das Wahlrecht des Bundesrats in bezug auf gewisse Reichsbeamte. Hierdurch wird

---

dienst erreicht ist, so ist es vor allem dem von deutschen verwaltungsrechtlichen Ideen beseelten Senator und Staatssekretär Schurz zu danken, der als Sekretär des Inneren die ersten Schritte in dieser Richtung getan hat (Hayes' Verordnung v. 22. 6. 1877). Näheres zu ersehen bei Schurz a. a. O. Bd. 3 S. 315 ff., 377 ff., 407 ff., 425 ff. Blaines Kritik des Schurzschen Wirkens ist die eines Parteigegners: subjektiv und unrichtig. Blaine a. a. O. Bd. 2 S. 451.

[5]) Eine andere Streitfrage bezüglich des Entlassungsrechts des Präsidenten sei hier nur gestreift, da auch sie des rechtlichen Interesses entbehrt. Während einer Vertagung des Senats (der Senat ist längst zur permanenten Versammlung geworden, s. oben § 7 und R. Foster a. a. O. § 80 S. 493) steht dem Präsidenten allein die provisorische Besetzung bis zum Wiederzusammentritt des Senats zu (U. S. V. Art. II Sekt. 2 Abs. 3). Anknüpfend an das Wort „happen" wurde behauptet, daß hierunter, kurz gesagt, casus merus zu verstehen sei, d. h. daß nur ein „zufälliges" Freiwerden eines Amtes in der Zeit der Vertagung dem Präsident das Recht zur provisorischen Neubesetzung gäbe; daß aber der Präsident nicht durch Entlassung während der Vertagung des Senats eine freie Stelle zur Neubesetzung schaffen könne, m. a. W. daß der Präsident während der Vertagung des Senats nicht entlassen dürfe! (so z. B. Cooley a. a. O. S. 119). Es ist selbstverständlich, daß das Freiwerden einer Stelle sich auch durch Entlassung „ereignet" (happen). Siehe Pomeroy a. a. O. §§ 654 ff. S. 552 ff.; s. auch Freund a. a. O. S. 141.

[1]) Besonders können wir einem von verschiedener Seite behaupteten Mangel nicht zustimmen: nämlich daß die Verantwortlichkeit der Exekutive durch die Mitwirkung des Senats von der ersteren auf die unbestimmte Mehrzahl der Senatoren abgelenkt werde (dies behauptet z. B. Schlief a. a. O. S. 141 ff.). Wir haben gesehen, daß der Präsident stets frei ist in dem positiven Ernennungsrecht, nie gezwungen werden kann und der Senat gleichsam nur negativ einwirkt. Deshalb bleibt auch ganz gerechterweise die Verantwortung beim Präsidenten (s. Kent a. a. O. S. 352; Pomeroy a. a. O. S. 546 § 646).

das durch die Verfassung harmonisch aufgebaute rechtliche Wesen der Beamtenernennung und -entlassung zerstört, die Exekutivgewalt zerrissen und geschwächt, ihr Träger und Repräsentant an der vollkommenen Ausübung seiner Pflichten zum Wohl des Ganzen — die doch hauptsächlich durch sein richtig geregeltes Verhältnis zu dem Beamtenapparat bedingt ist — verhindert.

§ 15.

Auf die Verwaltung.

Eine unmittelbare Einwirkung der Legislative auf die Führung der Verwaltung, d. h. auf die einzelnen Handlungen des Repräsentanten der Bundesexekutive innerhalb des Rahmens der bestehenden Gesetze und Verordnungen (über deren Einwirkung — soweit die letzteren nicht von der Exekutive allein ausgehen — schon gesprochen worden ist) und abgesehen von der Mitwirkung bei der Ernennung einzelner Beamter, von der oben schon in anderem Zusammenhang gesprochen worden ist, besteht vor allem auf dem Gebiete der äußeren Verwaltung. So ist weder der Kaiser noch der Präsident unumschränkt in dem Abschluß von Staatsverträgen,[1]) sondern beide bedürfen der Mitwirkung anderer Organe; der Kaiser jedoch nur bei bestimmten Verträgen, nämlich solchen, deren Inhalt sich auf Materien bezieht, die laut Art. 4 RV. zur Kompetenz der Reichsgesetzgebung gehören;[2]) der Präsident dagegen bedarf einer solchen Mitwirkung eines anderen Organs zu allen und jeglichen Verträgen.[3])

Die Inhaber dieser Mitwirkungsrechte sind hier der Senat, dort in erster Linie der Bundesrat, daneben aber auch der Reichstag, während das Repräsentantenhaus niemals irgendwelche Befugnisse in bezug auf das Vertragsrecht besitzt.[4]) Die Bedeutung

---

[1]) Staatsverträge sind ihrer Natur nach Akte der Regierung (Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 342), fallen jedoch weder unter die Kategorie der Verwaltungsverordnung noch auch unter die der Verfügung, sondern bilden eine Kategorie exekutiven Handelns für sich (a. a. O. S. 341).

[2]) RV. Art. 11 Abs. 1 u. 3. Was unter den Worten „nach Art. 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören" zu verstehen ist, s. bei Laband a. a. O. Bd. 2 S. 136f. und daselbst Literatur.

[3]) U. S. V. Art. II Sekt. 2 Abs. 1.

[4]) Obwohl dies, besonders bezüglich solcher Verträge, deren Ausführung die Bewilligung von Geldmitteln durch Appropriationsgesetz (über diese s. oben § 14 in Anmerkung) erfordert, von vielen Seiten — besonders von den Mitgliedern des Repräsentantenhauses selbst — behauptet worden ist. So auch Finley u. Sanderson a. a. O. S. 284. Unserer Ansicht Black, Handbook § 74 S. 109; Schlief a. a. O. S. 250; Cooley a. a. O. S. 117f.; Mohl a. a. O. S. 161 N. 3; Kent a. a. O. Bd. 1 S. 349ff.

der Mitwirkung des Senats und des Bundesrats aber ist eine wesentlich verschiedene, insofern das Recht des Senats auf „Rat und Zustimmung“[1]) zur völkerrechtlichen Gültigkeit des Vertrages eine notwendige Voraussetzung bildet, während sich die „Zustimmung“ des Bundesrats lediglich auf die staatsrechtliche Seite des Vertrags,[2]) auf seine Gültigkeit nach innen erstreckt, nach außen in völkerrechtlicher Beziehung der Kaiser (laut RV. IV Art. 11 Abs. 1) der selbständig zum Abschluß aller Verträge Legitimierte ist.

Die Mitwirkung des Reichstags ist selbstverständlich eine nur in staatsrechtlicher Hinsicht bedeutungsvolle.[3]) Die Verträge des Kaisers sind also als solche ohne die Mitwirkung des Bundesrats und Reichstags gültig; da aber ein zwar völkerrechtlich gültiger, aber in einem kontrahierenden Staate nicht vollziehbarer Vertrag so gut wie wertlos ist, da ferner die Stellung und das Ansehen des Kaisers sowohl nach innen als nach außen durch Abschluß von Verträgen, zu deren Erfüllung er nicht die Möglichkeit hätte, im höchsten Maße leiden müßte, wird tatsächlich stets vor Abschluß eines Vertrages eine Einigung der maßgebenden Faktoren stattzufinden haben.[4])

Die Sachlage ist also im Falle, daß es sich um Verträge, deren Inhalt sich auf Materien, die zu dem Bereich der Gesetzgebung des Reichs gehören, handelt, im Reich praktisch etwa dieselbe wie in den Vereinigten Staaten: Einigung der maßgebenden Faktoren vor Abschluß des Vertrages. Rechtlich aber ist festzuhalten, daß der Kaiser in völkerrechtlicher Beziehung der allein Legitimierte ist.

Andererseits ist die auf den Kaiser wirksame Einwirkung der Legislative eine größere insofern, als auch der Reichstag mitbeteiligt ist, während in den Vereinigten Staaten die Gesetzgebung als solche verpflichtet wird — ohne selbst anders als durch die Zustimmung eines Teiles, des Senates, auf den Vertragschluß einwirken zu können — alle zur Ausübung der Verträge etwa nötigen Kreditgesetze und Ausführungsgesetze unbedingt zu erlassen.[5])

---

[1]) „Advice and consent“ U. S. V. a. a. O.

[2]) Über die Berechtigung, eine völkerrechtliche und eine staatsrechtliche Seite von Verträgen zu unterscheiden, s. bei Jellinek a. a. O. S. 345 f.; Laband a. a. O. Bd. 2 S. 126 ff. und daselbst Literatur.

[3]) s. über die ganze Frage allgemein theoretisch besonders Jellinek a. a. O. S. 341 ff. Für die deutschen Verhältnisse im besonderen ferner G. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 702 ff.; Laband a. a. O. Bd. 2 S. 133 ff.

[4]) Eine verfaßungsmäßige Pflicht dieser Art aber besteht u. E. nicht. Jellinek a. a. O. S. 351; and. M. Laband a. a. O. Bd. 2 S. 141.

[5]) Anderenfalls die Legislative verfassungswidrig handeln würde. Tatsächlich zum Erlaß der notwendigen Gesetze gezwungen werden kann

Überall aber, wo es sich um Verträge handelt, deren Inhalt nicht in das Gebiet der Reichsgesetzgebung fällt, ist die Stellung des Kaisers eine von aller fremden Einwirkung freie und der des Präsidenten unendlich überlegen.[1]

Zusammenfassend kann man sagen, daß die Stellung des Kaisers völkerrechtlich in allen Fällen eine vollkommen unabhängige ist, während der Präsident nur im Verein mit dem Senate auch nach außen hin als Vertreter des Bundes auf dem Gebiete des Vertragswesens auftritt, daß aber staatsrechtlich der Einfluß der Legislative auf den Kaiser, wo ein solcher besteht, ein bedeutenderer ist als der auf den Präsidenten ausgeübte.

Wesentlich anders ist die Frage nach der Berechtigung zur Aufhebung von Verträgen zu beantworten. Im Reich ist unzweifelhaft der Kaiser hierzu berechtigt, und zwar ohne Mitwirkung der bei der Schließung von Verträgen beteiligten Organe. — Auch in den Vereinigten Staaten ist anzunehmen, daß der Präsident Staatsverträge aufzuheben und zu kündigen befugt ist. Daneben aber kann die Gesetzgebung auch jederzeit jeden Vertrag aufheben: Verfassungsgemäß hat der Vertrag an sich ohne Intervention der ordentlichen Gesetzgebung in den Vereinigten Staaten unmittelbare Gesetzeskraft.[2] Er ist einem Gesetze in jeder Beziehung gleichzuachten;[3] er kann also auch nach dem Satze: lex posterior derogat legi priori durch ein im ordentlichen Wege ergehendes Gesetz aufgehoben werden.[4] Mit dieser Aufhebung durch Gesetz ist der Vertrag völkerrechtlich natürlich n i c h t aufgehoben. Die Gefahr für das Wohl eines Staates, die darin

---

die Legislative natürlich nicht; s. B l a c k a. a. O. § 74 S. 109; L a b o u l a y e a. a. O. S. 458 f.

[1]) Über Friedensverträge s. unten in diesem Paragraphen bei Behandlung des Kriegserklärungsrechts.

[2]) U. S. V. Art. VI Abs. 2.

[3]) Damit steht nicht in Widerspruch, daß der Vertrag zu seiner Durchführung noch der ergänzenden ordentlichen Gesetzgebung unter Umständen bedarf (s. oben in Anmerkung).

[4]) Der Satz, daß ein späteres Gesetz einen früheren Vertrag aufhebt, ist durchweg anerkannt. So B l a c k a. a. O. S. 109 § 74; S c h l i e f a. a. O. S. 252 N. 10; M o h l a. a. O. S. 259 u. 262; K e n t a. a. O. Bd. 1 S. 346 N. 10; and. M. nur P o m e r o y a. a. O. § 179 S. 118. Ebenso ist umgekehrt der Satz anerkannt, daß Vertrag Gesetz aufhebt (s. Literatur oben; nur S c h l i e f a. a. O. S. 251, der das Gegenteil zugibt, bekämpft diesen Satz; die Logik dieser Stellungnahme ist nicht ersichtlich). In dieser Fähigkeit der Exekutive durch Vertrag Gesetz aufzuheben, liegt gewiß ein Eingriff in das Gebiet der Legislative, der aber keiner Erörterung bedurfte, da die Gesetzgebung jeder Zeit in der Lage ist, durch eine entsprechende lex posterior den Vertrag wieder zunichte zu machen, s. unten im Text.

liegt, daß ein Organ, das nicht das Vertragschließende ist, einen Vertrag selbst gegen den Willen der vertragschließenden Exekutive aufheben kann, liegt am Tage.[1]) Praktisch wird ein solcher Fall allerdings nicht sehr häufig sein, da der Senat — sowohl bei Gesetzen wie Verträgen mitwirkend — regelmäßig den heute ratifizierten Vertrag nicht morgen durch Gesetz umstoßen wird. Aber sollte die vereinigte Legislative, Senat und Repräsentantenhaus, die Bestimmung eines früheren Vertrages infolge veränderter Umstände für inopportun halten, während der Präsident an der Zweckmäßigkeit desselben festhält und seine Politik darnach einrichtet — welcher Fall gewiß eintreten kann —, so kann die Legislative unter Umgehung des Repräsentanten der Exekutive und verantwortlichen Leiters der äußeren Angelegenheiten den Vertrag durch widersprechendes Gesetz aufheben. Diese Einwirkungsmöglichkeit ist in jeglicher Hinsicht sowohl was die Stellung der Exekutive im Staate als auch was das Wohl des Staates in seinen äußeren Angelegenheiten betrifft,[2]) eine äußerst unangebrachte und schädliche; sie verdient die schärfste Kritik.

Auch in anderen Punkten bezüglich der Regelung der äußeren Beziehungen finden sich Einwirkungen der Legislative oder Teile derselben. Diese sind im folgenden zu erörtern.

Der Natur der Sache und der Zweckmäßigkeit entsprechend muß dasjenige Organ im Staate, dem sowohl einerseits die Leitung der auswärtigen Beziehungen als andererseits die des Kriegswesens und das Oberkommando im Falle eines Krieges obliegt, auch bei der Entscheidung, ob die Beziehung zu einer Nation freundliche bleiben oder feindliche werden sollen, einen rechtlich entscheidenden Einfluß haben. Dieses Organ ist sowohl im Reiche als in den Vereinigten Staaten das für die Ausübung besagter Rechte natürlich gegebene: der Träger der Exekutivgewalt.

Dementsprechend ist auch im Deutschen Reiche dem Kaiser das Kriegserklärungsrecht zugestanden worden mit der einen Beschränkung, daß im Falle eines Offensivkrieges die Zustimmung des Bundesrats einzuholen ist.[3])

In den Vereinigten Staaten ist das Recht zur Kriegserklärung in die Hand des Kongresses gelegt.[4]) Ein Eingriff der Verfassung in die naturgemäß exekutive Rechtssphäre, der abgesehen

---

[1]) s. unten in Anmerkung.

[2]) Denn daß eine solche einseitige Vernichtung eines Vertrages durch die Gesetzgebung nur zu leicht einen casus belli bilden würde, liegt zutage.

[3]) RV. Art. 11 Abs. 1 u. 2. Nach außen erscheint auch hier der Kaiser als der allein Berechtigte und Legitimierte.

[4]) U. S. V. Art. I Sekt. 8.

von seiner Unzweckmäßigkeit gar keinen praktischen Wert hat.[1]) Denn die Exekutive kann durch ihr Verhalten in den auswärtigen Angelegenheiten, kann durch eine einfache Instruktion eines Gesandten den Krieg zur Notwendigkeit machen.[2]) Auch muß dieselbe in einem solchen Fall für berechtigt gehalten werden, zur Abwehr etwaigen Angriffs kriegerische Operationen zu unternehmen. Diesen Tatsachen gegenüber besitzt dann der Kongreß allerdings das in einem solchen Falle rein formelle Recht, den Krieg „offiziell“ zu erklären.[3])

Entsprechend dem Rechte der Kriegserklärung hat die Reichsverfassung auch das Recht zum Abschluß von Friedensverträgen dem Kaiser allein überlassen, auch für den Fall, daß ein solcher sich mit Materien befaßt, die der Kompetenz der Reichsgesetzgebung laut Art. 4 unterliegen.[4]) In den Vereinigten Staaten gelten für den Friedensvertrag dieselben rechtlichen Regeln wie für Verträge anderer Art.

Im großen und ganzen also ist die Stellung des Kaisers in bezug auf die besprochenen Punkte eine wesentlich freiere als die des Präsidenten. Wo sich fremde Einwirkungen auf den

---

[1]) Man fragt sich erstaunt, wie es möglich war, daß Männer, die sich zu einer Trennung der Gewalten bekannten, wenn sie die Sphäre der einzelnen Gewalt auch nicht in abstracto bestimmen konnten (was u. E. überhaupt unmöglich ist, s. oben § 6), im konkreten Fall einen solchen Mißgriff tun konnten, der noch schlimmer ist als der der Gleichsetzung von Gesetz und Vertrag (s. oben).

[2]) Pomeroy a. a. O. § 447 S. 374 ff.

[3]) Pomeroy a. a. O. § 445 S. 373 und § 672 S. 565. Es ist übrigens ein Fall denkbar, in dem der Präsident sogar das „Kriegserklärungsrecht“ tatsächlich besitzt, nämlich in der Form des Ultimatums mit bedingter Androhung von Waffengewalt, falls demselben nicht entsprochen wird.

[4]) Daß dies die Absicht der RV. war, geht daraus hervor, daß sie das Recht, Frieden zu schließen, besonders neben dem Recht zum Vertragsschluß nennt; somit wollte die Verfassung offenbar die in bezug auf andere Verträge geltenden Einschränkungen des Art. 11 Abs. 3 auf Friedensverträge nicht angewendet wissen; abgesehen davon, daß die vorherige Vorlegung von Friedenspunktationen meist praktisch unmöglich sein wird. — Auch Bündnisverträge nimmt die RV. von den allgemeinen Beschränkungen aus, während diese in den Verein. Staaten unter die gewöhnlichen Regeln vom völkerrechtlichen Vertrag fallen. — Diese Regelung in den Verein. Staaten ist recht unzweckmäßig, da Allianzen meist rein weltpolitischer Natur zu sein pflegen, deshalb oft geheimgehalten werden müssen, und da ferner die Legislative oder Teile derselben kaum je in der Lage sein werden, die Zweckmäßigkeit oder Unzweckmäßigkeit einer Allianz richtig zu beurteilen, und da endlich tatsächlich das freundschaftliche oder feindliche Verhältnis zu einem anderen Staat gänzlich in der Hand der Exekutive liegt. — Bis jetzt sind die Verein. Staaten dem politischen Testament Washingtons gefolgt, und die Allianzfrage ist noch nie praktisch geworden; deshalb auch in der Literatur nicht erörtert.

Kaiser finden, sind es solche des Bundesrates,[1]) der durch sein Wesen und seine Zusammensetzung zu Mitwirkungen bei Staatsakten exekutiver Art sich besonders eignet, so daß trotz solcher Mitwirkung die Einheit der Exekutivgewalt und die Stellung des Kaisers nicht wesentlich beeinträchtigt werden. In den Vereinigten Staaten dagegen finden sich verfassungsmäßige Rechte der Legislative als solcher, die tief in die Sphäre exekutiver Tätigkeit eingreifen, und selbst da, wo der Senat allein berechtigt ist, mitzuwirken, ist stets zu bedenken, daß derselbe seinem Wesen nach ein rein legislatives Organ ist, dessen exekutive Tätigkeit keineswegs unter demselben Gesichtspunkte zu betrachten ist wie die des deutschen Bundesrates.

II. Exekutive und Justiz.

§ 16.

Einwirkung der richterlichen auf die ausführende Gewalt.

Die Beziehungen der Exekutive zur richterlichen Gewalt sind der Natur der letzteren gemäß viel geringere als diejenigen der ausführenden zur gesetzgebenden Gewalt. Da sich die vorliegende Arbeit auf die Bundesexekutive konzentriert und die anderen Gewalten nur insoweit in Betracht zieht, als es zur Herausstellung der staatsrechtlichen Position der ersteren notwendig ist, so kann es nicht in unserem Plane liegen, eine vergleichende Charakteristik der judiziären Bundesgewalten zu geben.[2]) Zur größeren Klarheit seien nur folgende prinzipiellen Grundlinien gegeben: Die richterliche Gewalt der Vereinigten Staaten stimmt in ihren wesentlichen Begriffsmerkmalen mit der europäischen und also besonders auch der deutschen Auffassung dieser Gewalt überein: zunächst insofern, als ein Gesetz nur in dem Fall eines Rechtsstreites zwischen zwei Parteien zur richterlichen Kenntnisnahme kommt — ohne Rechtsstreit keine richterliche Beurteilung; alsdann insofern, als der Richter nur auf Antrag und Anrufen einer Partei bezw. des Staatsanwalts und (bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit) event. sonstiger Staatsbehörden hin, nie aus sich selbst heraus tätig wird; endlich insofern, als er immer nur den konkreten Tatbestand, niemals das allgemeine

---

[1]) Außer der wenig bedeutungsvollen Genehmigung des Reichstags zu Staatsverträgen unter Art. 11 Abs. 3 (s. oben).

[2]) Über die richterliche Gewalt und die Stellung ihrer Organe im Reich s. auch Anhang zu Teil II § 6, 2.

Prinzip beurteilt. In bezug auf die persönliche Rechtsstellung des Richters —, insofern als er unabhängig, nur dem Gesetz bezw. der Verfassung unterworfen, auf Lebenszeit eingesetzt ist und nur in den vom Gesetz bestimmten Fällen (§ 8 GVG.) bezw. nicht „during good behaviour" (U. S. V. Art. III Sekt. 1) abgesetzt werden kann.[1])

Der prinzipielle Unterschied des Reichsrechtes und des amerikanischen Bundesrechtes liegt in folgenden zwei Punkten begründet:

1. Was die Stellung des Richters zum Gesetz betrifft: Der Bundesrichter der Vereinigten Staaten steht über dem Gesetze, aber unter der Verfassung, d. h. die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze kann er prüfen;[2]) dagegen der Reichsrichter steht unter dem Gesetze, d. h. jedes ordnungsgemäß ausgefertigte und publizierte Gesetz muß er in seiner Entscheidung als materiell gültig unterstellen.[3])

2. Was die Kompetenz betrifft: Nur die unter Bundesrecht entstehenden Rechtsfälle kommen vor die Bundesgerichte der Vereinigten Staaten; solche Fälle aber auch ausschließlich in jeder Instanz vor diese,[4]) so daß also für die unteren Instanzen in Bundesrechtsfällen Bundesuntergerichte in den Einzelstaaten neben den Landesgerichten, denen ausschließlich die landesrechtlichen Fälle unterliegen, bestehen.[5])

Im Deutschen Reiche ist nicht in dieser Weise nach den verschiedenen Quellen des Rechts die Kompetenz der Gerichte abgegrenzt. Für die unteren Instanzen bestehen vielmehr nur Landesgerichte, die demgemäß sowohl für Reichs- als auch für

---

[1]) Tocqueville, De la démocratie Bd. 1 S. 119f.

[2]) U. S. V. Art. III Sekt. 1.

[3]) Laband a. a. O. Bd. 2 S. 44ff.; G. Meyer-Anschütz (a. a. O. S. 632f.) will dem Richter ein Prüfungsrecht über die Frage nach der Wahrung der verfassungsmäßigen Formen beim Zustandekommen des Gesetzes zugestehen, jedoch auch keinesfalls ein solches Prüfungsrecht über die materielle Verfassungsmäßigkeit, d. h. die Rechtsgültigkeit des Inhalts anerkennen.

[4]) Nur sehr selten werden Landesgerichte zur Entscheidung von Rechtsfällen, die unter Bundesrecht entstehen, herangezogen. Ein Beispiel nur ist uns bekannt. (Näheres § 19 und Kent, Commentaries Bd. 1 S. 398.)

[5]) U. S. V. Art. III Sekt. 1. Außerdem ist die Kompetenz in einzelnen Fällen nach einem anderen Gesichtspunkte hin, nämlich auf die Partei abgestellt, insofern alle Rechtsstreitigkeiten, in denen ein Gesandter, ein Konsul, ein Einzelstaat gegen den Bürger eines anderen Staates oder gegen einen anderen Staat Partei ist, vor das Oberbundesgericht in erster Instanz gehören. Einzelheiten und breitere Darstellung der Bundesgerichtskompetenz s. auch bei Bryce a. a. O. Bd. 1 alte Ausg. S. 228ff., neue Ausg. S. 232ff.; Kent a. a. O. Bd. 1 S. 320ff.; Tocqueville a. a. O. Bd. 1 S. 171ff.; Cooley a. a. O. S. 123ff.

landesrechtliche Fälle gleichmäßig zuständig sind. Und ebenso ist auch das oberste Reichsgericht — wenn die Voraussetzungen der Appelabilität gegeben sind — Revisionsinstanz für alle Fälle, gleichgültig ob sie auf Reichs- oder Landesrecht beruhen.[1] [2]

Wir werden uns hauptsächlich mit dem oben dargelegten Verfassungsprinzip der Union zu beschäftigen haben, das dem Richter die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze zusteht; denn diese Bestimmung ist dahin ausgelegt worden, daß ein derartiger Ausspruch des Richters für alle übrigen Organe im Staate bindend sei, d. h. daß durch ein rechtskräftiges Urteil des Oberbundesgerichtes, in dem ein Gesetz als verfassungswidrig für unanwendbar erklärt wird, das betreffende Gesetz und natürlich infolgedessen auch alle auf Grund desselben ergangenen exekutiven Verordnungen, Verfügungen und anderen Handlungen unmittelbar nichtig und rechtsungültig würden.[3]

Es ist selbstverständlich, daß, sollte diese Auffassung die richtige sein, nicht nur eine bloße Einwirkungsmöglichkeit seitens der richterlichen Gewalt auf die Exekutive — und natürlich besonders auch auf die Legislative —, sondern eine absolute Herrschaft im Staate derselben gegeben wäre.

Sehen wir näher zu! Was sagt zunächst die Verfassung? „The judicial power shall extend to all c a s e s ... arising under this Constitution, the laws of the United States ...“ [4]

Also gewiß ist der Richter befugt, die Verfassung zu interpretieren und zu entscheiden, ob ein bestehendes Gesetz mit derselben in Einklang steht oder nicht; aber diese Entscheidung bezieht sich nur auf den betreffenden, gerade vorliegenden Fall (case); die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes soll dem Richter nur insoweit zustehen, als die Beantwortung derselben für sein Urteil und dessen Begründung im einzelnen Streitfalle notwendig ist. Nicht als Selbstzweck, um allgemein die Gültigkeit oder Ungültigkeit von Gesetzen festzustellen, soll sich der Richter mit der Frage der Verfassungsmäßigkeit beschäftigen, sondern nur als Mittel zum Zweck einer zutreffenden Ent-

---

[1]) RGVG. v. 27. 1. 1877 §§ 135, 136. In den Fällen des § 136 Nr. 1 ist das Reichsgericht als Gericht erster Instanz tätig.

[2]) Die unteren Reichsgerichte, soweit solche bestehen, also besonders die in den Schutzgebieten errichteten kaiserlichen Gerichte, bleiben hier außer Betracht, da sie außerhalb des Rahmens der bundesstaatlichen Organisation stehen.

[3]) Denn ist die Entscheidung für alle Organe bindend und ist das Gesetz selbst nichtig, so sind es selbstverständlich auch die alsdann ohne rechtliche Grundlage vorgenommenen Verwaltungsmaßnahmen. Literatur s. unten.

[4]) U. S. V. a. a. O.

scheidung der Rechtsfrage zwischen den Parteien. Diese Auffassung geht aus dem Wortlaut der Verfassung hervor, und daß die verfassunggebende Konvention das richterliche Prüfungsrecht nur so verstanden haben wollte, beweist die Tatsache, daß ein Antrag Madisons und anderer, dem Oberbundesgericht ein Veto zuzugestehen, ausdrücklich abgelehnt wurde mit der Begründung, daß die richterliche Gewalt keinen Anteil an der Gesetzgebung haben dürfe.[1]) Und angesichts dieser Tatsachen will man das Verfassungsinterpretationsrecht des Oberbundesgerichts als das Recht, Gesetze aufzuheben oder zu ändern, hinstellen!

Und ferner, wie oben gesagt, kann auch in den Vereinigten Staaten ein Gesetz nie als Prinzip an sich, sondern nur bei Gelegenheit eines konkreten Rechtsstreites auf Anrufen einer Partei hin Gegenstand richterlicher Kognition werden. Es ist nicht ersichtlich, welchen Wert ein Recht der Ungültigkeitserklärung von Gesetzen haben kann, dessen Ausübung von dem Belieben einer Privatpartei, von ihrem Klagerecht Gebrauch zu machen, abhinge. Jahrzehntelang könnte ein verfassungswidriges Gesetz bestehen, ohne daß dem Oberbundesgericht durch Anhängigmachen einer Klage Gelegenheit geboten würde, sein „Recht", Gesetze zu annullieren, auszuüben. Der Widersinn ist klar. Die richterliche Annullierungstheorie entspringt, wie es uns scheint, aus einem logischen Fehler, indem man das, was an sich nichts ist als eine äußerliche Folge, zum Wesen der Sache selbst macht, indem man die praktischen Ergebnisse eines Rechtssatzes selbst zum Rechtssatze erhebt.[2])

---

[1]) s. oben § 12 in Anmerkung. Außerdem ist darauf hinzuweisen, daß in den ersten Entwürfen der Verfassung nur „alle Fälle entstehend unter den Gesetzen der Verein. Staaten" der judiziären Bundeskompetenz anheim gegeben wurden; der Zusatz „under this Constitution" wurde später ohne Beanstandung hinzugefügt, da man es für ganz selbstverständlich hielt, „that the jurisdiction given was constructively limited to cases of a judiciary nature". s. Bancroft, History Bd. 6 S. 350.

[2]) Unserer Ansicht in dieser Frage: Laboulaye a. a. O. Bd. 3 S. 476 f. Derselbe sagt treffend: „Elle (la suprème cour) decide comme decident nos tribunaux lorsqu'il ne s'agit pas de lois, mais d'ordonnances". Ferner Chambrun a. a. O. S. 163 f. Präsident Lincoln in seiner ersten Inauguralrede v. 4. 3. 1861 (Richardson a. a. O. Bd. 6 S. 9); Präsident Jackson in seiner berühmten Vetobegründung gegen den Bundesbankgesetzentwurf v. 10. 7. 1832 (Richardson a. a. O. Bd. 2 S. 576 ff.). Diesen beiden obersten Exekutivorganen steht widersprechend gegenüber Präsident Buchanan, dessen Ansicht mit Rücksicht auf die politischen Intriguen des Präsidenten mit dem Oberbundesgericht wenig Gewicht hat (Buchanans Inaugural Address bei Richardson a. a. O. Bd. 5 S. 430 ff.; ferner Näheres bei Blaine a. a. O. Bd. 1 S. 131 ff.). Gegen unsere Ansicht auch Oberbundesrichter Story, Komm. alte Ausg. Bd. 1 S. 344 ff. §§ 373 ff., neue Ausg. S. 373 ff. Unserer Ansicht aber der andere bedeutende Kommentator und Oberbundes-

Hat nämlich das Oberbundesgericht einen Präzedenzfall geschaffen und wird also in allen Wiederholungsfällen wahrscheinlich[1]) ebenso urteilen, so ist das Gesetz allerdings praktisch wirkungslos, weil die Gerichte es in allen Klagefällen einfach anzuwenden unterlassen. Aber das Gesetz als solches besteht weiter, bis die Legislative selbst es ändert oder aufhebt,[2]) besonders aber sind die auf Grund des Gesetzes vorgenommenen Verwaltungshandlungen, Verfügungen usw. an sich unbedingt gültig, jedoch steht es natürlich, soweit die Beschreitung des Rechtsweges zulässig ist,[3]) jeder betroffenen Person zu, die gerichtliche Entscheidung anzurufen.[4])

---

richter Kent (a. a. O. Bd. 1 S. 365); ferner (dortselbst S. 365 N. X zit.) der Bundesrichter Brewer: „It never was the thought that by means of a friendly suit a party beaten in the legislature could transfer to the courts an inquiry as to the constitutionality of the legislative act". Endlich in jüngster Zeit ein anderer Oberbundesrichter, Harlan, im Zusammenhang mit dem Oil Trust Process (New York Herald v. 17. 5. 1911). Unserer Ansicht ferner Bancroft a. a. O. Bd. 6 S. 350; Finley u. Sanderson a. a. O. S. 48ff. And. Ans. Pomeroy a. a. O. S. 96 § 145, der die Urteile des Oberbundesgerichtes „supreme law (!) of the land" nennt. In jüngster Zeit noch ist in Deutschland diese Lehre vorgetragen worden von Reinsch, Professor in Visconsin U. S. (Madison University). s. Das Recht, Zeitschr., hrsg. von H. T. Soergel, Bd. 16 12. Jahrg. 1912 S. 372. Unklar Cooley a. a. O. S. 159; v. Holst a. a. O. Bd. 2 S. 49. Unklar auch das jüngste Werk über amerikanisches Staatsrecht: Freund, Das öffentliche Recht S. 84ff. Einerseits spricht derselbe richtig von „Außerkraftsetzen durch Nichtanwendung", gebraucht aber andererseits wieder Ausdrücke wie „annullieren" und „Nullifikation". Moll (Der Bundesstaatsbegriff) referiert nur, ohne eine eigene Meinung auszusprechen (S. 34ff.).

[1]) Selbstverständlich aber ist das Oberbundesgericht auch befugt, seine früheren Entscheidungen umzustoßen. In diesem Fall also könnte — in Verfolg der Auffassung der richterlichen Annullierungstheorie — das Gericht nicht nur Gesetze nichtig machen, sondern auch von ihm für nichtig erklärte Gesetze und die auf Grund derselben ergangenen Verwaltungsverordnungen, Verfügungen usw. wieder einführen, also Recht schaffen. Das Oberbundesgericht wäre demnach nicht nur das höchste richterliche, sondern auch legislative und exekutive Organ im Staate, mit einem Wort souverän. Diese äußerste, aber logische Folgerung haben die Vertreter der Annullierungstheorie klugerweise zu ziehen unterlassen.

[2]) Auch ist der moralische Einfluß der bundesrichterlichen Autorität ein ziemlich großer. Die Oberbundesrichter, verfassungsmäßig auf Lebenszeit eingesetzt und in ihrem Gehalt geschützt (U. S. V. Art. III Sekt. 1), stehen meist über allen politischen Korruptionen. Ihr Einfluß ist ein so großer und von der öffentlichen Meinung unterstützter, daß die Legislative z. B. meist den in einem Urteil gegebenen Richtlinien zur Abänderung des Gesetzes, um es anwendbar zu machen, folgen wird. Auf den politischen Einfluß des Oberbundesgerichts weist besonders hin Tocqueville a. a. O. Bd. 1 S. 120ff., 166, der aber die Tatsachen überschätzt.

[3]) Die Kompetenz zur Beurteilung rein politischer Handlungen der Exekutive hat das Oberbundesgericht stets abgelehnt. Als Beispiele s. 1. den Fall Madbury versa Madison (Chambrun a. a. O. S. 139ff.); 2. Rechts-

Die aber in diesen einzelnen Rechtsstreitigkeiten etwa zuungunsten exekutiver Verordnungen usw. gefällten Entscheidungen sind nicht als Einwirkungen der Justiz auf fremdes Gebiet anzusehen, da in diesen Urteilen nur zwischen den Parteien Recht geschaffen wird — was ja die eigentlichste Tätigkeit der Gerichte ist —, die Exekutive an sich aber und ihre Handlungen in keiner Weise berührt werden.

Dasselbe, was soeben von exekutiven Akten auf Grund verfassungswidriger Gesetze gesagt wurde, gilt auch für gesetzwidrige exekutive Akte auf Grund rechtsgültiger Gesetze. Die Prüfung der Frage, ob z. B. exekutive Verordnungen im Einklang mit dem Gesetze stehen, liegt auch im Deutschen Reiche dem Gerichte ob; für die Vereinigten Staaten ist dies selbstverständlich, da der weitere Begriff des Gesetzesprüfungsrechtes den engeren, daraus folgenden Begriff des Verordnungsprüfungsrechtes in sich schließt.

Wie auf diesem Wege weder in den Vereinigten Staaten noch im Deutschen Reiche der judiziären Gewalt ein Einfluß auf die Exekutive gegeben ist, so ist auch in keiner anderen Beziehung ein Anhaltspunkt für eine rechtliche Einwirkungsmöglichkeit der richterlichen Gewalt auf die ausführende zu finden, und muß diese Frage somit durchaus negativ beantwortet werden.

§ 17.

Einwirkung der ausführenden auf die richterliche Gewalt.

Ist demnach jegliche rechtliche Einwirkung der richterlichen Gewalt auf die Ausführung zu verneinen, so sind auch andererseits die Einwirkungen von exekutiver Seite auf die richterliche Gewalt nicht von großer Bedeutung, jedoch finden sich hier immerhin wieder positiv rechtliche Einwirkungsmöglichkeiten.

Zunächst hat der Präsident unter Rat und Zustimmung (advice and consent) des Senates, der Kaiser auf Vorschlag des

---

streit über das Reconstruction Act v. 2. 3. 1867, Amendements v. 23. 3. 1867, 19. 7. 1867, 11. 3. 1868 (abgedr. bei Blaine a. a. O. Bd. 2 S. 681 ff., Näheres bei Blaine a. a. O. Bd. 2 Kap. 6 u. 7; auch Chambrun a. a. O. S. 50 ff. u. 145 ff.; Goodnow a. a. O. S. 49). Die amerikanische Praxis entspricht in dieser Frage der deutschen Auffassung prinzipiell vollkommen (s. vor allem betreffend die amerikanische Sachlage im einzelnen Goodnow a. a. O. S. 49 ff.; s. ferner noch Freund a. a. O. S. 100 f.; Moll, Der Bundesstaatsbegriff, Zürich 1905, S. 46.

[4]) Als besondere Rechtsmittel stehen der Partei neben dem habeas corpus noch zu das „certiorari“, das „Quo Warranto“ und das „Mandamus“. s. Hatschek, Englisches Staatsrecht Bd. 2 S. 613 ff. und Freund a. a. O. S. 97 ff.

Bundesrates das Recht zur Ernennung der Bundesrichter[1]) bezw. der Mitglieder des Reichsgerichts einschließlich der Reichsanwaltschaft;[2]) der Attorney-General in den Vereinigten Staaten wird, da er zugleich der Vorsteher des Bundesjustizamtes (department of justice) ist, vom Präsidenten allein gemäß dem für die Bildung das Kabinetts stets beobachteten Grundsatze ohne Mitwirkung des Senates bestimmt. Auch ist schon oben darauf hingewiesen worden, daß im praktischen Ergebnis das Vorschlagsrecht des Bundesrates dasselbe bewirkt wie nach der Verfassung der Vereinigten Staaten die Notwendigkeit der Zustimmung des Senates, nämlich eine Bindung beider Faktoren in der Auswahl der Beamten, so daß eine Einigung erfolgen muß, um eine Ernennung möglich zu machen.

Welch bedeutende Beeinflussung durch die Exekutive hierdurch gegeben wird, liegt am Tage; nicht so in die Augen springend ist dagegen die geradezu überwältigende Macht, die in den Vereinigten Staaten eine einige Exekutive und Legislative durch diese Verfassungsbestimmung über die Rechtsprechung selbst gewinnen kann. Die Zahl der Oberbundesrichter muß zwecks Ergänzung der Verfassung, die nichts Näheres festsetzt (Art. III Sekt. 1), durch Gesetz bestimmt werden.[3]) Durch Vergrößerung dieser Zahl also und durch Besetzung der dadurch neugeschaffenen Stellen seitens der Exekutive in ihrem Parteisinne und dem

---

[1]) Nach dem Wortlaut der U. S. V. (Art. III Sekt. 1 in Verb. mit Art. II Sekt. 2 Abs. 2) scheint es zweifelhaft, ob die Richter der unteren Bundesgerichte auch auf die angegebene Weise ernannt werden müssen. Es wurde diese Absicht der Verfassung in der Praxis stets angenommen und die bezeichnete Art der Ernennung befolgt (Bryce a. a. O. Bd. 1 alte Ausg. S. 228, neue Ausg. S. 230); die Frage hat noch nie dem Oberbundesgericht zur Entscheidung und Interpretation vorgelegen. Aus der dauernden Übung zugleich mit der unzweifelhaften Rechtsüberzeugung auf Grund der Verfassung dürfte sich in dieser Beziehung ein Gewohnheitsrecht schon gebildet haben (s. hierzu auch die durch die Praxis entschiedene Streitfrage betr. die Grenze zwischen niederen und höheren Beamten oben § 14).

[2]) RGVG. §§ 127, 150 v. 27. 1. 1877 (1. 6. 1909).

[3]) Überhaupt ist die Macht der Gesetzgebung — auch ohne die Mitwirkung des Präsidenten — über die Organe der Rechtsprechung eine ungeheure, da bis auf die Feststellung, daß ein Oberbundesgericht bestehen solle und niedere Gerichte eingerichtet werden können, die Verfassung schweigt und der Legislative ganz freie Hand läßt. Dieselbe könnte also rechtlich — tatsächlich ist ein solches Vorgehen natürlich ausgeschlossen — die richterliche Gewalt des Bundes praktisch ganz vernichten, indem sie nach und nach sämtliche Stellen nach dem Tode der betreffenden Inhaber aufhöbe und vielleicht durch einen Oberbundesrichter das Oberbundesgericht „verfassungsgemäß" weiterexistieren ließe. Die Träger der richterlichen Gewalt sind in der Tat den anderen Gewalten gegenüber sehr schwach. s. Pomeroy a. a. O. § 642 S. 543; R. Foster a. a. O. Bd. 1 § 45 S. 303.

Sinne der Legislativmajorität kann die gesamte Bundesrechtsprechung auf Jahre hinaus — da die Richter unabsetzbar sind —, auch wenn die betreffende Partei längst die Majorität in der Legislative und die Besetzung des obersten Exekutivpostens verloren hat, zum politischen Instrument gemacht werden.[1])

Aber auch durch die ordnungsmäßige Ausübung des Ernennungsrechtes wird natürlich indirekt stets eine Einwirkung auf die Rechtsprechung seitens der Exekutive gegeben sein, indem dieselbe in der Auswahl der Richter doch die ihrer Ansicht nach Geeigneten ernennen, d. h. nach subjektiven Motiven und Auschauungen handeln wird — also nach Parteigrundsätzen.

Durch diejenige Tätigkeit der Regierung, die unter dem Begriffe der Justizverwaltung zusammengefaßt wird, wird natürlich, wenn auch nicht auf die Richter und die Rechtsprechung, so doch auf die übrigen Beamten der Justiz sowie auf die finanzielle Verwaltung dieser Gewalt ein nicht unbeträchtlicher Einfluß ausgeübt.

Die Justiverwaltung des Reichs ist seit dem 1. 1. 1877 einem selbständigen Reichsamte, dem Reichsjustizamt übertragen;[2]) ihm liegt die Ausarbeitung der Gesetzentwürfe ob, die finanzielle Verwaltung, die Oberaufsicht über die niederen Reichsjustizbeamten (Gerichtsschreiber usw.). Vom Reichskanzler geht auch die Aufsicht über die und die Leitung der Reichsanwälte aus.[3])

Das Department of Justice der Vereinigten Staaten wurde als selbständiges Bundesamt durch Gesetz v. 22. 7. 1870 errichtet. An der Spitze steht der Attorney-General,[4]) der also zugleich Oberbundesanwalt und Kabinettssekretär ist. Ihm untersteht die Aufsicht über die Bundesanwälte (District-Attorney), über die übrigen nicht richterlichen Beamten der Bundesgerichte,[5]) und ferner liegt demselben die finanzielle Verwaltung ob, besonders die Leitung der Bundesgefängnisse und ihres Personals.[6]) Mit

---

[1]) Der Versuch dazu wurde vom Präsidenten Adams und der herrschenden Federalistenmajorität am Tage vor dessen Amtsende (3. 3. 1801) gemacht. Der nachfolgende republikanische Präsident Jefferson jedoch übergab die Bestallungsurkunden einfach nicht (s. oben den zit. Fall Madison/Madbury). Würde aber ein solcher Versuch früher gemacht werden, so daß die neuen Richter Zeit hätten, vor Amtsantritt des neuen Präsidenten ihr Amt anzutreten, so wäre Exekutive und Legislative diesen Ernennungen gegenüber bis zum Tode der Inhaber der betreffenden Richterstellen machtlos.

[2]) s. Näheres bei G. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 466.

[3]) RGVG. § 148.

[4]) s. Näheres bei Richardson, Papers Bd. 11 S. 206 f. (Anhang).

[5]) Soweit dieselben nicht von den Gerichten selbständig ernannt werden; s. oben § 14.

[6]) Das Reich hat keine besonderen Gefängnisse und Zuchthäuser.

der Ausarbeitung von Gesetzen hat sich jedoch das Department of Justice gewöhnlich nicht zu befassen — es sei denn auf Anregung der Legislative hin —, was ja als natürliche Folge aus der oben (§ 11) erörterten Stellung der Exekutive, besonders des Kabinetts zur Gesetzgebung hervorgeht.[1])

Außerdem bestehen im Bundesrat sowie im Senat Ausschüsse für Justizwesen (judiciary committee), die nicht unrichtig mit Ministerien verglichen worden sind und zum größten Teil eine gewöhnlich der Exekutive zustehende Tätigkeit entfalten.[2])

Wir haben hier einen gewissen Einfluß zu konstatieren, der auf die Justiz ausgeübt wird durch die Besetzung richterlicher Stellen und durch die Tätigkeit der Justizverwaltung. Wir sehen auch hier wieder eine bedeutende Mitwirkung des Senates bezw. des Bundesrats als exekutive Organe.

Nennen wir die soeben erläuterten Punkte den formellen Einfluß der Exekutive auf die richterliche Gewalt, so ist das Recht der Begnadigung i. w. S. als eine materielle Einwirkung zu bezeichnen.[3])

Die Begnadigung i. e. S. steht der Exekutive sowohl in dem Deutschen Reiche — allerdings beschränkt — als auch in den Vereineinigten Staaten zu. Die Abolition dagegen kann von keinem der beiden höchsten Exekutivorgane ausgeübt werden.[4]) Die

[1]) Natürlich aber bietet der Attorney-General zum Zwecke einer eine gesetzliche Maßnahme in bezug auf die Justiz empfehlenden Botschaft des Präsidenten an den Senat Rat und Unterstützung.

[2]) Über die Bedeutung der Ausschüsse s. für die Verein. Staaten Bryce a. a. O. Bd. 1 alte Ausg. S. 158, neue Ausg. S. 160: „They (the committees) become practically a second set of ministers"; für Deutschland Bismarck im Reichstag (Stenogr. Ber. 1869; zit. bei Hänel, Organisatorische Entwicklung S. 104, ferner daselbst S. 11).

[3]) Fischer, Das Recht des Deutschen Kaisers (S. 165) will die Begnadigung unter den Gesichtspunkt der „Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze" bringen. Dies dürfte verwirrend sein. Die Aufhebung der Straffolgen eines Urteils sowie die Niederschlagung eines Verfahrens vor der Aburteilung haben mit der Ausführung der Gesetze nichts zu tun, sind vielmehr ihrem Wesen nach Verwaltungshandlungen (s. Heimberger, Das landesherrliche Abolitionsrecht, Leipzig 1901, S. 8 u. 121 und unten in diesem Paragraphen). Was die Wirkung der Begnadigung betrifft, so sei kurz bemerkt, daß nach deutschem Recht die Begnadigung i. e. S. nur den Erlaß der Strafe bewirkt, dagegen die übrigen Rechtswirkungen (Rückfall, Vorstrafen usw.) nicht aufhebt; bei der Abolition dagegen, wo ja noch gar kein Urteil vorliegt, wird der durch Abolition „Begnadigte" vollkommen gereinigt; die erhobene Anklage ist als ungeschehen zu betrachten (s. Heimberger a. a. O. S. 117). Im anglo-amerikanischen Recht dagegen bewirkt auch die Begnadigung i. e. S., daß der Begnadigte als homo novus (new man) angesehen wird, als sei nie eine Verurteilung erfolgt. s. Hatschek, Englisches Staatsrecht Bd. 1 S. 627.

[4]) Überhaupt ist dieselbe in den meisten konstitutionellen Staaten ab-

allgemeine Begnadigung ganzer Personenklassen (Amnestie) steht zwar dem Präsidenten, nicht aber dem Kaiser zu.[1])

Das Begnadigungs- und Amnestierecht des Präsidenten beruht auf U. S. V. Art. II Sekt. 2 Abs. 1 und bezieht sich auf alle strafbaren Handlungen gegen das Bundesrecht.[2]) Das Begnadigungsrecht des Kaisers beruht auf Ermächtigungen, die in den verschiedensten Gesetzen verstreut sind, ist demnach beschränkt auf einzelne Fälle und wird in der Reichsverfassung nicht erwähnt.[3])

Das Begnadigungsrecht des Kaisers erstreckt sich somit nur auf Einzelfälle innerhalb des Rahmens einzelner Gesetze. Das entsprechende Recht des Präsidenten erstreckt sich auf Einzelfälle sowohl als auch auf ganze Personenklassen, und zwar in allen Strafsachen (Ausnahme s. oben in Anmerkung). Das besagte Recht des Präsidenten geht also sowohl quantitativ, was nämlich sein unbeschränktes Anwendungsgebiet betrifft, als auch qualitativ, was die verschiedenen Arten der Begnadigung betrifft, weiter als das des Deutschen Kaisers.[4]) [5])

---

geschafft oder eingeschränkt (s. z. B. hessische Verfassung Art. 50). Daß dem Kaiser kein Abolitionsrecht zusteht, ist nur von Binding bestritten worden (Binding, Handb. Bd. 1 S. 870, zit. bei Heimberger, Das landesherrliche Abolitionsrecht, Leipzig 1901, S. 83). Heimberger (a. a. O. S. 82 ff.) weist die Richtigkeit der allgemeinen Ansicht, daß dem Kaiser kein Abolitionsrecht zusteht, überzeugend nach. Jedoch ist für den Präsidenten das Recht der Abolition beansprucht worden. Literatur s. unten.

[1]) Die wichtigsten Amnestieerlasse der Präsidenten sind: Präsident Lincolns Proklamation v. 8. 12. 1863 (abgedr. bei Richardson a. a. O. Bd. 6 S. 213 ff.) und Präsident Johnsons Proklamation v. 25. 12. 1868 (abgedr. bei Richardson a. a. O. Bd. 6 S. 708 ff.). Beide Proklamationen beziehen sich auf den Bürgerkrieg und die Begnadigung der in diesem auf südlicher Seite stehenden Truppen.

[2]) Es sei denn, daß es sich um ein Verfahren gegen Beamte vor dem Senat als Gericht handelt (impeachment). In diesem Falle besitzt der Präsident kein Begnadigungsrecht, um ihn nicht in Versuchung der parteilichen Ausübung desselben zu führen. Aus demselben Gesichtspunkte heraus haben auch verschiedene einzelstaatliche Verfassungen des Deutschen Reiches das Begnadigungsrecht des Souveräns im Falle der Ministeranklage ausgeschlossen. Näheres s. G. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 639.

[3]) StPO. § 484 in Verb. mit RGVG. § 136; KonsGG. v. 7. 4. 1900 § 42; SchutzgebG. v. 17. 4. 1886 § 2. In Elsaß-Lothringen beruht das Begnadigungsrecht auf dem Reichsgesetz betr. die Vereinigung von Elsaß-Lothringen mit dem Deutschen Reich v. 9. 6. 1871 in Verb. mit Const. franç. v. 14. 1. 1852 Titel 3 § 9; S. C. v. 25. 12. 1852 Art. 1 (Näheres s. G. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 472, 639.

[4]) Abweichend von unserer Ansicht, besonders was das präsidentielle Recht der Abolition betrifft: Rüttimann, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht Bd. 1 § 242 S. 286; Kent a. a. O. Bd. 1 S. 343; Cooley a. a. O. S. 115 f.; Pomeroy a. a. O. S. 573 § 682; s. gegen diese Schriftsteller die Ausführung Storys, Commentaries alte Ausg. Bd. 3 §§ 1488 ff. S. 343 ff.,

Das Begnadigungsrecht stellt sich mehr als eine Einwirkung auf die Folgen der Rechtsprechung, als auf diese selbst dar; ausgenommen allerdings den Fall, den der Präsident vor Erhebung einer Anklage im Wege der Amnestie erledigt. Hier wird der Rechtsprechung allerdings ein von ihr zu beurteilender Fall gänzlich entzogen.

Ihrer Form nach ist die Begnadigung ein Verwaltungsakt, keine richterliche Handlung.[1])

Von einer Mitwirkung bei der Rechtsprechung kann man also nach alledem nicht sprechen, etwa wie von der Mitwirkung der Legislative bei gewissen exekutiven Akten und umgekehrt. Wohl aber liegt ein Einfluß auf das Gebiet der richterlichen Gewalt vor, indem die ihr verfassungsmäßig zustehenden Rechte und Pflichten, nämlich zu verfolgen und zu strafen, praktisch, wenn auch nicht in der Theorie, durchkreuzt und abgeschnitten werden. Auch wenn man dem Richter gestattet, ein Urteil zu fällen, formell also in seine Befugnisse nicht eingreift, heißt es doch sein Urteil so gut als nicht geschehen zu machen, wenn man demselben seine wesentlichste Wirkung nimmt. Beccaria geht sogar so weit, jegliches Begnadigungsrecht für unvereinbar

---

neue Ausg. Bd. 2 S. 330 ff.; Finley u. Sanderson a. a. O. S. 83 ff.; Baker, Annotated const. S. 113; Rentner, Die Verfassung der Verein. Staaten S. 114. Die Streitfrage löst sich damit, daß der Begriff des „pardon“ aus dem englischen Staatsrecht übernommen ist und, da in der Verfassung keine weitere Erläuterung seines Wesens und Umfanges gegeben ist, gemäß der anerkannten sprachlichen Bedeutung des Begriffes im englischen Rechte auszulegen ist. (Dies geben auch die meisten auf abweichendem Standpunkt stehenden, oben zitierten Schriftsteller zu.) Im englischen Rechte aber ist unzweifelhaft in der „prerogative of mercy“ der Krone ein Abolitionsrecht nicht enthalten. s. Hatschek, Englisches Staatsrecht Bd. 1 S. 627. Die „prerogative of mercy“ zerfällt in 3 Teile: 1. „pardon“ hindert die Strafvollstreckung; 2. „reprieve“ bedeutet Aufschub der erkannten Strafe; 3. „commutation“ ist Umwandlung einer erkannten Strafe in eine andere.

[5]) Das Begnadigungsrecht kann delegiert werden (s. Story a. a. O.; G. Meyer-Anschütz a. a. O.). So ist das Begnadigungsrecht in Elsaß-Lothringen dem Staathalter durch Verordnung v. 5. 11. 1894 übertragen. In den Verein. Staaten ist z. B. durch Akt v. 3. 3. 1797 und 11. 2. 1800 für viele Fälle dem Sekretär des Schatzamtes, soweit es sich um Geldstrafen handelt, das Begnadigungsrecht übertragen worden (s. Finley u. Sanderson a. a. O. S. 86.).

[1]) G. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 250 N. 25 und Heimberger a. a. O. S. 8 u. 121. Für das amerikanische Recht folgt dies indirekt aus der Analogie mit dem englischen Rechte, dessen Begriffe zugrunde gelegt zu haben, von der Verfassung angenommen wird (s. oben in Anmerkung). In England bedarf die Begnadigung der Gegenzeichnung des Staatssekretärs des Inneren (Home office); ist also als Regierungsakt anzusehen (s. Hatschek a. a. O. Bd. 1 S. 627; die Literatur über amerikanisches Staatsrecht schweigt).

mit einer gedeihlichen Rechtsprechung zu halten.[1]) Es ist aber nicht anzuerkennen, daß in der Begnadigung ein übermäßiger Einfluß der Exekutive liege, vielmehr bildet dieses Recht ein notwendiges Gegengewicht gegen die Strenge und Unbeugsamkeit des Gesetzes, die leicht das summum ius zur summa iniuria macht.[2])

Endlich kann die materielle Einwirkung der Exekutive auf die Rechtsprechung durch die Befugnis, zu bestimmten außerordentlichen Zwecken besondere Gerichte einzusetzen, eine außerordentliche werden. Dies ist nur für außergewöhnliche Zeiten mit besonderen Bedürfnissen vorgesehen; so vor allem für den Fall des Krieges. Hier ist an die dem Kaiser zustehende Befugnis, selbständig Prisengerichte einzusetzen, zu erinnern.[3]) Dem Präsidenten ist das Recht, Prisengerichte einzusetzen, vom Oberbundesgericht durch Urteil ausdrücklich aberkannt worden.[4]) Aus dem Recht der obersten Kommandogewalt im Kriege folgt jedoch im allgemeinen sowohl für den Kaiser als auch für den Präsidenten das Recht, sowohl in Gebieten des Bundesstaates selbst (Bürgerkrieg), als auch in feindlichem oder erobertem Lande eine Interimsgerichtsbarkeit zu konstituieren.[5])

Auch der Fall, daß wegen innerer Unruhen das Reichsgebiet oder irgendein Teil desselben — ausgenommen Bayern —[6]) vom Kaiser[7]) in Belagerungszustand erklärt wird, gehört hierhin. Durch eine solche Erklärung geht nicht nur die gesamte vollziehende Gewalt auf Militärbehörden über, sondern auch die Strafgerichtsbarkeit wird unter Verschärfung der Strafen für einzelne Delikte[8]) durch Kriegsgerichte in abgekürztem Verfahren ausgeübt.[9]) Ähnliche Rechte hat der Präsident, um innere

---

[1]) Zit. bei Story a. a. O. alte Ausg. Bd. 3 § 1489 S. 344, neue Ausg. Bd. 2 S. 332.

[2]) Eine glänzende Verteidigung des exekutiven Begnadigungsrechtes gibt Story a. a. O.

[3]) Auf dem Wege der Verordnung. Dem Kaiser ist dies Recht übertragen durch Reichsgesetz v. 3. 5. 1884.

[4]) Daß diese Entscheidung des Oberbundesgerichts aber unserer Ansicht nach die Exekutive nicht für die Zukunft bindet, s. oben § 16.

[5]) Wie überhaupt auf Grund des Kriegsrechtes eine provisorische Regierung in den unter Kriegsrecht stehenden Landesteilen von dem Oberbefehlshaber eingesetzt werden kann (s. Baker a. a. O. S. 113 N. 8 u. 12). Als deutsches Beispiel s. die Verwaltung Elsaß-Lothringens von der Eroberung bis zum Gesetz v. 9. 6. 1871.

[6]) Vertrag v. 23. 11. 1870.

[7]) RV. Art. 68 in Verb. mit preuß. Verf. Art. 111 und preuß. Gesetz v. 4. 6. 1851.

[8]) s. EG. z. RStGB. v. 31. 5. 1870 § 4.

[9]) Für die Einrichtung der Kriegsgerichte ist die MilStPO. v. 1. 12. 1898 maßgebend.

Unruhen zu unterdrücken, wenn es unmöglich wird, die Geltung der Gesetze durch das ordentliche Gerichtsverfahren durchzusetzen. Nicht nur die Armee, sondern auch die Staatsmilizen[1]) stehen zu diesem Zweck zu seiner Verfügung.[2]) Die Dauer eines solchen Zustandes ist auf höchstens 9 Monate festgesetzt.[3])

Alle diese aufgezählten Einwirkungen sind keine solchen, daß sie in gewöhnlichen Zeiten einen besonderen Machtzuwachs der Exekutive oder einen wesentlichen Eingriff derselben in das richterliche Gebiet darstellen. Sie sind dem Wesen der beiden Gewalten im großen und ganzen entsprechend und geben keinen Anlaß, nach irgendeiner Richtung hin eine wesentliche Kritik aufkommen zu lassen.

§ 18.

Zusammenfassung und Rückblick.

Ist gemäß dem oben Gesagten die Stellung der ausführenden Gewalt gegenüber der Rechtsprechung und den diese tragenden Organen dem Wesen der letzteren entsprechend eine unbedingt freie und unbeeinflußte, und sind andererseits die der Exekutive gegenüber den Trägern der richterlichen Gewalt zustehenden Rechte entweder solche, die der Exekutive naturgemäß zukommen (Justizverwaltung), oder solche, die nur in außerordentlichen Fällen zur Anwendung kommen (Begnadigung),[4]) so sind dem entgegen die wechselseitigen Beziehungen der Ausführung zur Gesetzgebung, wie oben (§§ 7 ff.) gezeigt, wesentlich engere und bedeutungsvollere.

Die Rechtsprechung und die dieselbe tragenden Organe nehmen ihrem Wesen entsprechend im Staatsorganismus eine in sich abgeschlossene und abgesonderte Stellung ein, und dieser

---

[1]) Bundesgesetz v. 31. 1. 1903. Sonst stehen die Milizen unter dem Befehl des Staatsgouverneurs, s. unten § 21.

[2]) Die Verfassung (U. S. V. Art. IV Sekt. 4) sieht nur vor, daß der Präsident auf Anrufen der Einzelstaaten zum Eingreifen gegen „domestic violence" berechtigt sein sollte. Aber schon durch Bundesgesetz vom 2. 5. 1792 wurde dem Präsidenten die Befugnis selbständigen Eingreifens gegeben. 1795 und 1807 unwesentlich verändert ist die heute gültige Form v. 29. 7. 1861; s. auch Hayes Message v. 12. 5. 1879 bei Richardson a. a. O. Bd. 7 S. 32 ff.

[3]) Bundesgesetz v. 31. 1. 1903.

[4]) Der von der Exekutive im Verein mit der Gesetzgebung unter Umständen auszuübende politische Einfluß durch Schaffung von neuen Richterstellen nach Parteigrundsätzen bleibt hier außer Betracht, da derselbe hauptsächlich durch die Legislative bewirkt wird.

natürlichen Stellung ist im wesentlichen in den beiden zur Diskussion stehenden Bundesstaaten Rechnung getragen worden.

Die gesetzgebende und die ausführende Gewalt aber müssen im Gegensatze hierzu ihrem Wesen und den Anforderungen des Staates entsprechend in einem gewissen harmonischen und organischen Zusammenhang stehen. Wir haben dementsprechend an vielen Beispielen gesehen, daß auch in den Vereinigten Staaten ein solcher natürlicher Zusammenhang sich bei der Ausgestaltung der Verfassung durchsetzte,[1]) obwohl, wie oben gezeigt, auf Grund der mißverstandenen Montesquieuschen Lehre ein solcher Zusammenhang von der Mehrheit in der Verfassungskonvention prinzipiell abgelehnt wurde.[2])

Was nun diesen Zusammenhang und die daraus sich ergebenden wechselseitigen Einwirkungen betrifft, so ist es unzweifelhaft, daß in beiden Bundesstaaten die Stellung der Gesetzgebung die mächtigere ist; diese Tatsache tritt in den Vereinigten Staaten schärfer hervor als im Reich. Zunächst, weil sich die Reichsgesetzgebung der Grenzen ihrer natürlichen Sphäre in höherem Maße bewußt geblieben ist, als dies in den Vereinigten Staaten der Fall war;[3]) dann aber besonders, weil die Verfassung der Vereinigten Staaten selbst diese natürliche Grenze nicht genügend gewahrt und trotz ihres Prinzipes Mißgriffe in bezug auf die Verteilung gewisser Rechte getan hat, die die Exekutive rechtlich bedeutend beeinträchtigen.[4]) Ferner erscheint die Zersplitterung und die daraus folgende Schwächung der Exekutivgewalt in vielen Fällen, wo neben den Träger der Exekutivgewalt andere Organe zwecks Ausübung exekutiver Befugnisse treten, im Deutschen Reich in einem milderen und weniger ungünstigen Lichte; wir meinen diejenigen Fälle, in denen das mitwirkende Organ der Bundesrat bezw. der Senat ist. Denn, wie schon wiederholt angedeutet, ist durch sein Wesen und seine Zusammensetzung der Bundesrat so eng mit dem Repräsentanten der Exekutivgewalt verknüpft, daß man bei einem Zusammenwirken des Kaisers und des Bundesrates bei Ausübung exekutiver Tätigkeiten immer noch das Gefühl einer trotsdem bis zu einem gewissen Grade gewahrten Einheit der Exekutivgewalt hat, während in der Mitwirkung des Senates die Einwirkung eines dem Träger der Exekutivgewalt vollkommen fremden, oft feindseligen, in seinem Wesen rein und ausschließlich legislativen Organes liegt.

---

[1]) s. z. B. das Veto des Präsidenten oben § 12.
[2]) s. oben § 6.
[3]) s. z. B. oben § 13.
[4]) s. z. B. das Kriegserklärungsrecht des Kongresses; oben § 15.

Da die Verknüpfung des Bundesrates mit dem Träger der Exekutivgewalt auf spezifisch deutschen, historisch gegebenen Voraussetzungen beruht, nämlich auf der persönlichen Identität des Souveräns des größten Einzelstaates und des Repräsentanten der Bundesexekutivgewalt, so ist es klar, daß mangels dieser historischen Voraussetzung bei der Neuerrichtung eines Bundesstaates in der Zukunft unter Nachahmung des sowohl deutschen als auch amerikanischen Gedankens einer exekutiven Spitze und eines zu gleicher Zeit legislativen, bei Ausübung der Exekutivgewalt mitwirkenden Organes das Ergebnis stets dem weniger günstigen und weniger harmonischen Verhältnis des Präsidenten zum Senat ähneln wird. An dieser Stelle zeigt sich ein Vorteil, den die Organisation des Deutschen Reiches aus günstigen historischen Vorbedingungen gewonnen hat und der sich durch keine spekulative, abstrakte Konstruktion aufwiegen läßt.[1])

Dies nur nebenbei!

Dieser teils direkten, teils indirekten, im Reich geringeren, in den Vereinigten Staaten größeren Schwächung der Exekutive gegenüber den und durch die Träger der legislativen Gewalt hat die Exekutive keinen gleichwertigen Einfluß auf die Gesetzgebung entgegenzustellen, um von dem mehr formellen Einfluß auf die gesetzgebenden Körperschaften ganz abzusehen. Jedoch ist die Stellung der Bundesexekutive rechtlich in dieser Hinsicht in den Vereinigten Staaten unzweifelhaft die mächtigere, denn der Präsident ist durch sein Veto, wenn es auch nur ein suspensives ist, ein Faktor — zwar kein gleichberechtigter Faktor — der Gesetzgebung geworden. Der Kaiser aber ist in keiner Beziehung Gesetzgebungsfaktor. Auch hier jedoch bildet die Tatsache der Verbindung des preußischen Königtums mit dem Träger der Bundesexekutivgewalt wiederum eine notwendige Ergänzung zum Verständnis der Organisation der deutschen Bundesexekutivgewalt; wie oben das Wesen des Bundesrates den fremden Einfluß auf die Einheit der Exekutive weniger fühlbar machte, so ist es nunmehr wieder umgekehrt der Bundesrat, durch den der Kaiser als König von Preußen einen gewissen Einfluß auf die Bundesgesetzgebung gewinnt, der tatsächlich dem Einfluß des Trägers der amerikanischen Bundesexekutivgewalt fast gleichkommen mag.

---

[1]) s. z. B. R. Foster, Commentaries Bd. 1 § 45 S. 303; Pomeroy a. a. O. S. 119 § 183; and. M. z. B. Laboulaye a. a. O. Bd. 3 S. 435; Lockwood a. a. O. S. 63, 88ff., 301 ff. und passim. Weitere Literatur s. bei Erörterung der einzelnen Punkte im speziellen oben §§ 7 ff.

Trotz dieser Heranziehung des preußischen Rechtskreises zwecks notwendiger Ergänzung des bundesexekutiven Rechtskreises bleibt der gesetzgeberische Einfluß der Exekutive ein so eng begrenzter und eingeschränkter,[1]) daß die Richtigkeit der Tatsache bestehen bleibt, daß die gegenseitigen Rechtsbeziehungen der gesetzgebenden und der ausführenden Gewalt vom Standpunkt der ersteren aus gesehen, günstigere und reichhaltigere sind, als vom exekutiven Standpunkt aus betrachtet.

Da ein vollkommen harmonisches Gleichgewicht der Gewalten in der Realität sich wohl nie verwirklichen lassen wird, so muß es stets eine Streitfrage bleiben, was man mit Rücksicht auf den gesamten Staatsorganismus für vorteilhafter halten will: ein Überwiegen der Gesetzgebungsgewalt oder ein Überwiegen der Exekutive.

Tatsächlich ist es offensichtlich, daß die Praxis unter den Verfassungen und in unmerklicher Weiterbildung derselben im Deutschen Reiche seit über 40, in den Vereinigten Staaten seit über 120 Jahren dahin strebt, den Träger der Bundesexekutivgewalt und damit diese Gewalt selbst hier gegenüber der Gesetzgebung dauernd weiter zurückzudrängen, dort trotz der verfassungsmäßig schwächeren Stellung zur mächtigsten Gewalt im Staate zu machen.

Was im besonderen die Position des die Exekutivgewalt in der Hauptsache tragenden Organs in und zum Staate betrifft, so ist dieselbe, nicht nur was das verfassungsmäßige Verhältnis zu den übrigen höchsten Organen, nicht nur was einzelne Rechte der inneren und äußeren Verwaltung angeht, sondern auch prinzipiell eine ähnliche: Beide sind aus eigenem Rechte[2]) befugte, nicht souveräne Träger[3]) der Bundesexekutivgewalt.

Wenn wir in dieser Definition beide Organe zusammenfassen und ihre Übereinstimmung in gewissen wesentlichen Punkten betonen, so übersehen wir doch keineswegs die bedeutenden Unterschiede zwischen einem auf Zeit gewählten republikanischen Beamten und einem erblichen Organ, das

---

[1]) Wenn dieser Einfluß auch die besonderen Zwecke, die er hier wie dort erfüllen sollte, erfüllt hat (s. oben § 12).

[2]) Das eigene Recht fassen wir auf als das unmittelbare Beruhen eines Organs auf der Verfassung; also gleichbedeutend mit dem Begriff des „unmittelbaren selbständigen Staatsorgans“, den Jellinek aufstellt (Gesetz und Verordnung S. 206). And. M. anscheinend G. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 244 f.

[3]) Daß in den Verein. Staaten das Volk Souverän ist, war nie bestritten. Tocqueville a. a. O. Bd. 1 S. 65 ff.; Chambrun a. a. O S. 48; Rüttimann a. a. O. Bd. 1 S. 77 ff. Betreffend den Deutschen Kaiser s. Literatur unten in Anmerkung; s. auch oben § 12.

durch seine Eigenschaft als Souverän eines Einzelstaates zu der Innehabung des kaiserlichen Amtes berufen und als Vertreter seines Staates Mitsouverän im Reich ist.[1])

Während aber zur Bezeichnung des amerikanischen obersten Bundesexekutivorgans außer der oben gegebenen weiten Definition uns ein wissenschaftlich anerkannter und mit einem ganz spezifischen Inhalt ausgestatteter terminus technicus zur Verfügung steht, nämlich der Begriff des Präsidenten einer Republik, fällt der Kaiser weder unter diesen Begriff, da er kein wählbarer Beamter und niemandes Untertan ist,[2]) noch unter den Begriff des Monarchen, da das Merkmal der Souveränität fehlt.[3])

---

[1]) s. oben § 6 und daselbst zit. Laband a. a. O. Bd. 1 S. 97 ff. Wir stimmen mit v. Held (Das Kaisertum als Rechtsbegriff) S. 35 überein, daß der Rechtsinhalt, der mit Ausübung des kaiserlichen Amtes verbunden ist, ein solcher ist, daß er sich auch mit einer Präsidentschaft vereinigen ließe. — Der Unterschied liegt nicht so sehr in den den bezüglichen Organen zugestandenen Rechten als in der prinzipiellen Stellung in und zum Staate (s. unten Anmerkung).

[2]) Laband, Artikel „Kaiser“, in Stengels Wörterb. d. deutschen VerwR. Bd. 1 S. 701.

[3]) Das Hauptmerkmal des Monarchen ist das der Souveränität, d. h. der Innehabung der gesamten Staatsgewalt. Dieses wesentliche Begriffsmerkmal der Monarcheneigenschaft ruht mit seinen Wurzeln in einer Zeit (17. Jahrhundert), da der Monarch mit den von ihm regierten Staaten identifiziert wurde und also die Tatsache seiner Souveränität die seines Landes sowohl bedingte als auch mit dieser eine untrennbare Einheit bildete. Die Revolution räumte mit dieser Verquickung von Staat und Monarch auf, indem sie die Staatspersönlichkeit als eine von der Persönlichkeit des Herrschers gesonderte und selbständige auffaßte. Mit dieser Trennung nahm naturgemäß auch der Begriff der Souveränität eine doppelte Bedeutung an: einmal der Staatssouveränität im Verhältnis des Staates nach außen zu anderen Subjekten des öffentlichen Rechts; dann aber zur Bezeichnung der höchsten Stellung einer Person oder Personenmehrheit innerhalb des einzelnen Staates im Verhältnis zu den anderen Faktoren desselben. Nur von dieser letzteren Art der Souveränität ist hier die Rede. Vgl. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 5 ff. u. 12 ff. — Über die Spaltung des Souveränitätsbegriffs s. Jellinek, Die Lehre von den Staatenverbindungen S. 24; Anschütz, Deutsches Staatsrecht in v. Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie S. 469. — Alle anderen Begriffsmerkmale des Monarchen sind, ohne das der Souveränität, unwesentlich; so z. B. Sakrosanktität; übereinstimmend s. Lackmann, Das Kaisertum S. 47 ff.; unwesentlich ist auch das Merkmal der Sanktionsberechtigung, das Bornhak (Die verfassungsrechtliche Stellung, im Arch. f. öff. R. Bd. 8 S. 446) vorbringt; s. hierzu mit uns übereinstimmend Lackmann a. a. O. S. 55 und dortselbst zit. von Vincke, dem wir aber auch nicht unbedingt zustimmen können.) In Verfolg dieses hauptsächlichen Merkmals wird der Monarch auch als Souverän (als Eigenschaft einer Person gefaßt) bezeichnet. Beide Begriffe decken sich. Ein weiteres Essentiale des Monarchenbegriffes ist die Unverantwortlichkeit (s. van Calker, Die staatlichen Herrschaftsformen, in Handb. der Politik Bd. 1 S. 137). Diese ist für den Kaiser aus seiner Stellung als preußischer Monarch gegeben, s. oben § 5. — Weitere Literatur s. bei van Calker a. a. O. S. 129 (s. auch

Ganz abgesehen davon, daß wir uns in bezug auf den Kaiser überhaupt außerstande sehen, eine engere Definition oder einen der anerkannten Termini für exekutive Spitzen auf denselben anzuwenden,[1]) genügt für unsere vergleichenden Zwecke die oben gegebene, auf beide Organe passende Definition vollauf. Dieselbe trägt den wesentlichen Punkten der Übereinstimmung Rechnung und läßt dennoch Raum für eine ungezwungene Betrachtung der wesentlich abweichenden Merkmale beider Organe.

G. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 17 u. 23; den Ausführungen Jellineks a. a. O. S. 207 betreffend den Begriff der Souveränität können wir nicht zustimmen). Daß der Kaiser nicht Monarch ist, ist heute fast unbestritten; s. G. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 424; Laband a. a. O. Bd. 1 S. 215; Seydel, Komm. Einl. z. 3. Abschnitt S. 120ff.; von Spezialliteratur s. Fischer, Das Recht des Deutschen Kaisers S. 41; Tophoff, Die Rechte des Deutschen Kaisers, Stuttgart und Wien 1902, S. 35; v. Held a. a. O. S. 84; Scheins, Deutsches Kaisertum und preußisches Königtum, Leipzig 1908, S. 15; Binding, Die rechtliche Stellung des Deutschen Kaisers im heutigen Deutschen Reich (Rede), Dresden 1898, S. 25. Den festumschriebenen Begriff des Monarchen durch Heranziehung aller historischen Beispiele, die die Bezeichnung „Monarch" — aber auch weiter nichts als den Namen — gemeinsam haben, zu verwischen (s. z. B. Rosenberg, Die juristische Natur des deutschen Kaisertums, in preuß. Jahrb. Nr. 103 Heft 2, Berlin 1901, S. 249ff.; Bornhak a. a. O. S. 425ff.), führt zu einem juristisch ganz unbrauchbaren Monarchenbegriff; durch die Subsumierung des Kaisers unter einen so gewonnenen Begriff ist nichts gewonnen. Für ein solches Vorgehen gilt dasselbe, was Laband (Das deutsche Kaisertum — Rede —, Straßburg 1896) hinsichtlich des Begriffes „Kaiser" sagt. Aus der unbeschränkten Ausübung der Staatsgewalt in den Schutzgebieten (s. unten § 23) etwas für die monarchische Stellung des Kaisers folgern zu wollen, ist ganz verfehlt. Diese Ausübung beruht ja noch nicht einmal auf eigenem Recht, sondern ist durch bloßes Gesetz übertragen.

[1]) s. auch Laband a. a. O. Bd. 1 S. 215ff. — Der Begriff Staatsoberhaupt scheint uns wegen seiner allzu großen Weite, da unter ihn alle exekutiven höchsten Organe fallen sollen, keinen festen juristischen Begriff darzustellen (s. Gareis, Allgemeines Staatsrecht, in Marquardsens Handb. d. öff. R. Bd. 1 S. 36ff.). Erst durch die Unterteilung in souveräne und nichtsouveräne Staatsoberhäupter stellt er einen scharfen, faßbaren Begriff dar (diese Unterteilung nimmt z. B. richtig vor Resch, Das Völkerrecht, Graz und Leipzig 1890, S. 127ff.). Mit dieser Teilung ist aber alsdann die bezügliche Stellung des Kaisers gemäß dem oben Gesagten bereits gegeben.

Dritter Teil.

Die Regierung.

§ 19.

Allgemeines.

Eine Besprechung der Regierung im einzelnen und der obersten Behörden, die für die Träger der Exekutive zu deren Unterstützung eingesetzt sind, vervollständigt den vergleichenden Überblick über die Exekutivgewalten und ihre Organe in den beiden Bundesstaaten.

Selbstverständlich soll und kann nicht eine ins Detail gehende Schilderung des gesamten Verwaltungsapparates innerhalb des Rahmens unserer Betrachtung liegen — dies würde zu einer Darstellung der gesamten Verwaltungstätigkeit beider Länder führen —, vielmehr muß nur gezeigt werden, auf welche Art und nach welchem Einteilungsschema die Exekutive befähigt wird, die ihr verfassungs- und gesetzmäßig zustehenden Rechte und Pflichten praktisch durchzuführen.

Die Verwaltung eines jeden Landes wird zweckmäßigerweise nach Materien gegliedert, und zwar unterscheidet man regelmäßig die Verwaltung des Äußeren, des Heerwesens, des Innern, der Justiz und der Finanzen.[1]) Nach dieser systematischen Einteilung sollen die Verwaltung und ihre oberen Behörden hier besprochen werden.[2]) Gemäß dieser Verteilung der

---

[1]) s. G. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 641 f. Nach Materien also ist die oberste Verwaltung zweckmäßig einzuteilen und wird auch in praxi in beiden Ländern auf diese Weise eingeteilt, wenn auch noch Überreste der früher allgemein vorgezogenen räumlichen Verteilung der Zentralgewalt sowohl im Reich als in den Verein. Staaten vorhanden sind, so hier im Bureau of insular affairs (Goodnow a. a. O. S. 120 f.), dort im Reichskolonialamt.

[2]) Wobei wir die Justiz und die Finanzverwaltung mit der des Inneren in einem Abschnitt zusammenfassen; zunächst aus rein äußerlichen räumlichen Gründen, dann aber auch, weil diese drei letzteren Zweige, uns besonders im Gegensatz zu den beiden ersteren (Äußeres und Heerwesen), als verwandt und zusammengehörig erscheinen.

Verwaltung fassen wir unter den Begriff der Verwaltung des Inneren alles, was unter den übrigen Zweigen nicht Raum findet, so z. B. in den Vereinigten Staaten das Department of Agriculture und das of Labor, selbst wenn die zur Wahrnehmung der betreffenden Gegenstände eingesetzten Ämter von dem als zur Wahrnehmung der inneren Verwaltung bezeichneten Amte unabhängige und vollkommen selbständige sind. Die aus dem Rahmen dieser Einteilung genommenen und nach räumlichen Gesichtspunkten eingesetzten höchsten Behörden — wie z. B. das Reichskolonialamt — beziehen sich nur auf außerhalb des bundesstaatlich organisierten Territoriums liegende Gebiete und werden gesondert besprochen (unten § 23).

Ehe wir zur gesonderten Betrachtung der einzelnen Zweige der Verwaltung übergehen, ist folgendes einleitend zu bemerken.

Zunächst ist der Verwaltungsapparat der Vereinigten Staaten ein bedeutend ausgedehnterer als der des Deutschen Reiches insofern, als die gesamte Verwaltung, soweit sie Sache des Bundes ist, auch von Beamten des Bundes als solchen wahrgenommen und von jeglicher Delegation der Ausübung bundesstaatlicher Kompetenzen auf Landesbeamte auch in den unteren Stellen abgesehen wird.[1])

Andererseits ist es im Deutschen Reich sogar in bezug auf die obersten Behörden wiederholt geschehen, daß einer obersten Behörde eines Einzelstaates — praktisch natürlich stets Preußens — die entsprechenden Reichsgeschäfte übertragen worden sind und umgekehrt.[2])

Die Trennung des Bundes vom Einzelstaate rücksichtlich der Behördenorganisation ist in den Vereinigten Staaten durchweg

---

[1]) s. Goodnow a. a. O. S. 160. So wird z. B. im Reich die Verwaltung des Zollwesens durch Landesbeamte unter Aufsicht bundesstaatlicher Kommissare, in den Verein. Staaten ausschließlich durch Bundesbeamte ausgeübt. Interessant ist, daß in den Verein. Staaten gerade in bezug auf diese Materie, was die Gerichtshoheit betrifft, eine Ausnahme von dem im übrigen bestehenden Modus festgesetzt ist, indem nämlich in Zollsachen die Landesgerichte Bundesrecht handhaben dürfen, während doch im allgemeinen die Gerichtsbarkeit auch in den unteren Instanzen durch Landes- und Bundesgerichte nebeneinander und mit streng getrennter Kompetenz (s. oben § 16) ausgeübt wird. Bundesgesetz v. 8. 3. 1806, 21. 4. 1808, 3. 3. 1815; s. Kent a. a. O. Bd. 4 S. 398.

[2]) So sind z. B. verbunden die Reichsschuldenverwaltung und die preußische Hauptverwaltung der Staatsschulden. Das Auswärtige Amt des Reiches nimmt die Geschäfte des preußischen Ministeriums des Auswärtigen wahr. Andererseits bearbeitet das preußische Kriegsministerium die Reichskriegssachen. s. G. Meyer-Anschütz a. a. O. 465 f.; Laband a. a. O. Bd. 1 S. 386 ff. u. 405 ff.

von der höchsten bis zur untersten Stelle konsequent durchgeführt, im Deutschen Reich aus praktischen Gründen häufig durchbrochen.

Ein weiterer Unterschied liegt in der strafferen Konzentrierung des Systems der Bundesbehörden in den Vereinigten Staaten. Die gesamte Verwaltungstätigkeit ist den einzelnen Departments — abgesehen von nur zwei Ausnahmefällen —[1]) zugeteilt, und bei Bedarf neuer Verwaltungsinstitute werden dieselben einem der obersten Bundesämter angegliedert bezw. untergeordnet, so daß sich bis auf die erwähnten Ausnahmen keine von einem obersten Bundesamte unabhängige Bundesbehörde, wie sie im Reich mitunter auftreten,[2]) findet. Die Regel bilden natürlich auch im Reich die vom Reichskanzler abhängigen Ämter.

Diesen Unterschieden steht die vollkommene Übereinstimmung der Reichs- und der amerikanischen Bundesverhältnisse in einem sehr wesentlichen Punkte gegenüber: was nämlich die Stellung der gesamten Behördenorganisation zu der exekutiven Spitze betrifft. Hier wie dort liegt die gesamte Leitung wie auch die Verantwortlichkeit in der Hand des Repräsentanten der Bundesexekutivgewalt vereinigt, hier des Präsidenten, dort des Kaisers, der, was die Verantwortung betrifft, durch den einzigen Reichsminister, den Reichskanzler, gedeckt ist. Das Verhältnis der obersten Reichsämter bezw. Bundesämter zu dem Kaiser (Kanzler) bezw. dem Präsidenten ist genau das gleiche. Wie es im Reiche kein Staatsministerium im Sinne etwa der preußischen Verfassung, sondern nur einen Reichsminister gibt, so bildet auch die Summe aller Sekretäre der amerikanischen obersten Bundesämter nicht etwa ein Ministerkollegium,[3]) sondern jeder einzelne von ihnen steht mit keinem der anderen in irgendwelcher staatsrechtlicher oder politischer Beziehung, sondern nur in Beziehung zum Präsidenten, und zwar im Verhältnis des bloßen Gehilfen.[4]) In dieser Tatsache ist eine grundlegende Übereinstimmung ge-

---

[1]) Civil Service Commission (Bundesgesetz v. 16. 1. 1883). Interstate Commerce Commission (Bundesgesetz v. 4. 2. 1887). Goodnow a. a. O. S. 125; Finley und Sanderson a. a. O. S. 41, 315 ff.; Freund a. a. O. S. 138.

[2]) Bes. Finanzbehörden; s. Laband a. a. O. Bd. 1 S. 405 ff.; Meyer-Anschütz a. a. O. S. 468.

[3]) Deshalb ist auch die Bezeichnung „Cabinet“ für die Summe dieser Sekretäre irreführend. Sie ist der englischen Praxis entlehnt, die hiermit bekanntlich etwas ganz anderes bezeichnet. Finley u. Sanderson a. a. O. S. 231.

[4]) s. Finley u. Sanderson a. a. O. S. 227 ff.; Kent a. a. O. S. 351 N. 1; Lockwood a. a. O. S. 110 ff.; Black a. a. O. §§ 69 ff. S. 102 ff. und andere. Für das Reich s. Laband a. a. O. Bd. 1 S. 375 ff.; Meyer-Anschütz a. a. O. S. 459 ff.

geben, die über die wesentlich geringeren Unterschiede hinweg einen Vergleich ermöglicht, ja geradezu herausfordert.

Die hauptsächliche Bedeutung der Bundesverwaltung sowohl im Reich als auch in den Vereinigten Staaten liegt auf dem Gebiet des Äußeren und des Heerwesens, während die Verwaltung des Inneren weniger ausgebildet ist, vielmehr in der Hauptsache den Einzelstaaten überlassen bleibt. Wir beginnen deshalb mit der Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten.

§ 20.

Das Auswärtige.

Die Sorge für die Regelung der auswärtigen Beziehungen der beiden Bundesstaaten liegt bis auf die oben besprochenen Mitwirkungsrechte des Senats bezw. des Bundesrates und Reichstages beim Vertragsabschlusse[1]) ganz in der Hand der Repräsentanten der Bundesexekutivgewalt. — Außer auf die bezeichnete Weise ist der Präsident und der Kaiser in dieser Hinsicht weder beschränkt noch beschränkbar.[2]) Eine Verwaltung der Einzelstaaten ist ferner rücksichtlich der äußeren Angelegenheiten in den Vereinigten Staaten gänzlich unmöglich, im Reich auf ein bedeutungsloses Minimum herabgedrückt.[3])

Um diese Pflichten erfüllen und diese Rechte ausüben zu können: den Verkehr mit den eigenen Gesandten und Konsuln im Auslande aufrechtzuerhalten, die der fremden Länder zu empfangen und die dadurch verursachten laufenden Geschäfte

---

[1]) s. oben § 15.

[2]) In der Schaffung von neuen Ämtern des auswärtigen Dienstes ist die Exekutive nur durch das Budget beschränkbar (s. Freund a. a. O. S. 205 für die Verein. Staaten).

[3]) Auswärtige Beziehungen der amerikanischen Einzelstaaten sind durch das unbedingte Vertragsverbot des Art. I Sekt. 10 Abs. 1 der Unionsverfassung zwecklos gemacht worden, und außerdem geht aus Art. II Sekt. 2 Abs. 2 U. S. V. hervor, daß nur der Bund Gesandte und Konsuln unterhalten darf. Im Deutschen Reich ist das Konsulatswesen den Einzelstaaten in der Hauptsache entzogen, da neue Landeskonsulate im Bezirk eines Reichskonsuls nicht errichtet werden dürfen (Art. 56 RV.). Das Gesandtschaftsrecht steht ihnen zwar unbeschränkt zu, ist aber durch die Reichskompetenz, was alle wichtigeren Gebiete betrifft, dem Ausland gegenüber fast belanglos geworden. Gleichwohl bestehen noch einzelne einzelstaatliche Gesandtschaften, deren Tätigkeit namentlich hinsichtlich der Beziehungen der Einzelstaaten zueinander und zum Reich nicht ohne Bedeutung ist. Die wichtigste Landesgesandtschaft in internationaler Hinsicht aber ist die preußische beim Vatikan — auch wichtig für das Reich, da dieses dort nicht selbst vertreten ist.

zu erledigen, kurz den Bund in jeder Beziehung nach außen zu vertreten, ist dem Präsidenten der Vereinigten Staaten das Bundesamt der auswärtigen Angelegenheiten (Department of State) zur Seite gestellt.[1]) Dieses ist das älteste der Bundesämter, insofern es seine Wurzeln in dem „Committee of secret correspondence" des zweiten Kontinentalkongresses[2]) hat, der die Unabhängigkeit der Vereinigten Staaten proklamierte.[3]) Dieses Komitee wurde damals gegründet, um fremde — besonders französische — Hilfe gegen England im Freiheitskrieg zu gewinnen. Es bestand mit Unterbrechungen als „Department of Foreign Affairs" auch unter der Konföderation.[4])

Unter der bundesstaatlichen Verfassung wurde es dann zum Bundesamte unter dem Präsidenten der Union, und durch Gesetz v. 15. 9. 1790 wurde sein Name in „Department of State" statt „of Foreign Affairs" umgeändert.[5])

An der Spitze desselben steht der Secretary of State. Drei Assistant Secretaries of State stehen ihm zur Seite.

Das Amt ist eingeteilt in sieben Bureaux,[6]) von denen die wichtigsten sind: 1. das diplomatische, 2. das für Konsularwesen, 3. das für Naturalisationszwecke,[7]) und 4. das für internationale Handels- und Verkehrsbeziehungen.[8])

Außer der Wahrnehmung der Beziehungen des Bundesstaates zu den fremden Mächten und zu den Einzelstaaten lagen früher dem Department of State noch andere Materien, wie Patentsachen, Volkszählung usw., ob, die nach und nach aber anderen Departments übertragen worden sind.[9])

Trotz dieser Zuständigkeitsentziehung ist das Department of State stets das wichtigste der Bundesämter geblieben, und

---

[1]) Bundesgesetz v. 27. 7. 1789 bezw. v. 15. 9. 1790; s. unten im Text.

[2]) Beschluß des Kontinentalkongresses v. 29. 11. 1775.

[3]) Versammelt v. 10. 5. 1775 bis 12. 12. 1776 (Unabhängigkeitserklärung v. 4. 7. 1776).

[4]) Konföderation von 1777 (1781) bis 1789.

[5]) Da man Wert darauf legte zu betonen, daß neben dem Verkehr mit fremden Staaten, besonders der zwischen der bundesstaatlichen Regierung und denen der Einzelstaaten durch Vermittlung des besagten Departments zu geschehen habe.

[6]) Die Bureaux der amerikanischen obersten Bundesämter entsprechen den Abteilungen der Reichsämter.

[7]) Infolge der großen Einwanderung ist dies ein wichtiges Verwaltungsressort, das in den Verein. Staaten dem Bund zusteht, da im Gegensatz zu den deutschen Verhältnissen die Bundesangehörigkeit das Primäre ist und die Staatsangehörigkeit in dem Wohnsitzstaat unmittelbar nach sich zieht.

[8]) Diplomatic, Consular, Citizenship, Trade relations. Die übrigen Bureaux sind: Indexes and Archives, Accounts, Rolls and Library, Appointments.

[9]) s. unten § 22.

lange Zeit galt das Amt eines Secretary of State als die letzte und höchste Stufe, nach deren Überschreitung die Wahl zum Präsidenten in sicherer Aussicht stand.[1])

Während die meisten deutschen Reichsämter sich aus dem Reichs(Bundes-)kanzleramt entwickelt haben, das anfänglich als eine einheitliche Behörde die gesamte Bundesverwaltung umfaßte,[2]) hat das Auswärtige Amt einen anderen Werdegang,[3]) indem es aus dem preußischen Ministerium der Auswärtigen Angelegenheiten erwachsen ist. Nachdem nämlich in den Anfängen des Nordd. Bundes das preußische Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten auch die auswärtigen Geschäfte des Bundes übernommen hatte, wurde dieses Ministerium durch das Reichsbudgetgesetz für 1870 vom Reich übernommen und zum Reichsamte umgewandelt.[4])

Das letztere Amt zerfällt in drei Abteilungen: 1. die politische, die in etwa der diplomatischen des Department of State entspricht;[5]) 2. die handespolitische, die dieselben Geschäfte wie in den Vereinigten Staaten die Bureaux für Handel und Konsularwesen bearbeitet; 3. die Rechtsabteilung, die sich mit keinem der Bureaus des Department of State vergleichen läßt, außer daß sie, wie das Bureau für „Citizenship", Ausweisungen, Privatangelegenheiten der Bürger im Ausland, usw. wahrnimmt.

Auch im Reich kann das Auswärtige Amt als das im Verhältnis zu den anderen Ämtern für die Exekutive und den Staat wichtigste bezeichnet werden.[6])

Im Verhältnis der beiden Ämter des Auswärtigen Amtes und des Department of State zueinander ist das mit bedeutenderen exekutiven Geschäften betraute ohne Zweifel das deutsche.

Dies liegt in der besonderen geographischen Lage der Vereinigten Staaten begründet, die bis in die jüngste Zeit der Exekutive der Union keine Gelegenheit noch Notwendigkeit bot, ihre Be-

---

[1]) Hierüber s. auch J. Foster, A century of American diplomacy S. 126f.; Wharton, A Digest of the International Law of the U. S., 3 Bde., Washington 1887, Bd. 1 S. XI; Blaine a. a. O. Bd. 1 S. 283. Sechs Staatssekretäre sind Präsidenten geworden: Jefferson, Madison, Monroe, J. Q. Adams, van Buren, Buchanan.

[2]) Bundeskanzleramt gegründet durch Allerh. Erlaß v. 12. 8. 1867.

[3]) Nicht aus dem Reichskanzleramt haben sich auch die auf das Heerwesen bezüglichen Ämter entwickelt, ganz abgesehen davon, daß diese keine Reichsämter sind (s. unten § 21).

[4]) Seither führt umgekehrt das Reichsamt die auswärtigen Geschäfte Preußens (s. oben § 19).

[5]) Nur sind die Etats- und Kassensachen in der Union einem besonderen Bureau für „Accounts" übertragen (s. oben in Anmerkung).

[6]) Neben den auf das Heerwesen bezüglichen Ämtern.

fugnisse auf dem Gebiete der völkerrechtlichen Beziehungen in großem Maßstabe zur Geltung kommen zu lassen.[1]) Aus den angegebenen Gründen ist die Tätigkeit der amerikanischen Exekutive auf dem Gebiete des Äußeren stets eine verhältnismäßig geringfügige geblieben, obwohl der Kreis der verfassungsmäßigen Befugnisse kein wesentlich geringerer als im Deutschen Reich ist.

Dennoch darf man nicht verkennen, daß dieser Zweig der Tätigkeit der amerikanischen Exekutive große Gedanken und Werte erzeugt hat, die auf die Entwicklung des Völkerrechts im letzten Jahrhundert einen wesentlichen Einfluß ausgeübt haben, so z. B. hauptsächlich, was die Fragen der Neutralität und Intervention betrifft.[2])

§ 21.

Das Heerwesen.

Während die Flottenorganisation in den Vereinigten Staaten und im Deutschen Reiche eine einheitliche ist unter der Gewalt des Kaisers bezw. des Präsidenten sowohl was das militärische Kommando als auch was die Oberleitung der Verwaltung betrifft, liegen die Verhältnisse für das Landheer hier wie dort nicht so

---

[1]) Bis zum Spanisch-Amerikanischen Krieg hatten sich die Verein. Staaten, dem politischen Testamente Washingtons und der Monroe Doctrine folgend, von allen internationalen Händeln und Fragen gleichsam mit einer chinesischen Mauer abgeschlossen. (Das politische Testament Washingtons ist niedergelegt in seiner Farewell Address an das Volk v. 17. 9. 1796 [abgedr. bei Richardson a. a. O. Bd. 1 S. 213ff.]; s. darüber auch Tocqueville a. a. O. Bd. 1 S. 273ff. Seine Monroe Doctrine hat Präsident Monroe niedergelegt in seiner siebten jährlichen Botschaft v. 2. 12. 1823 [abgedr. bei Richardson a. a. O. Bd. 2 S. 207ff.]; die beste Darlegung ihres Inhalts s. bei J. Foster a. a. O. Kap. 12 S. 438ff.) Seit dem Spanisch-Amerikanischen Kriege und der damit verbundenen Annexion fremder Gebietsteile mußte man unter der Herrschaft des „Imperialismus" neue Bahnen der auswärtigen Politik einschlagen (s. Schurz, Reminiscences Bd. 3 S. 436ff.). Auch Roosevelt erkennt an, daß nach dem Siege des sogen. Imperialismus durch die Annexion der Philippinen usw. die alte Abschließungspolitik nicht mehr verfolgt werden kann; s. Roosevelts Inaugural Address als Vizepräsident v. 4. 3. 1901, abgedr. bei Richardson a. a. O. Bd. 9 S. 416f. Sollte aber die demokratische Partei wieder ans Ruder kommen, so ist eine starke Reaktion gegen den „Imperialismus" bestimmt zu erwarten.

[2]) s. hierüber Finley u. Sanderson a. a. O. S. 289f.; J. Foster a. a. O. S. 3, 19, 93, 156 und passim; Wharton a. a. O. Bd. 1 S. III; Fillmores zweite Annual Message v. 2. 12. 1851 (abgedr. bei Richardson a. a. O. Bd. 3 S. 313ff.); s. ferner bei Benton a. a. O. Bd. 2 S. 7ff. Die beste Geschichte der diplomatischen Beziehungen der Verein. Staaten und der Bedeutung amerikanischer Gedanken in völkerrechtlicher Beziehung, wie sie in den Kundgebungen der Präsidenten und ihrer Staatssekretäre Ausdruck gefunden haben, findet sich bei J. Foster, A century of American Diplomacy.

einfach. Im Kriege allerdings fallen sowohl im Reich als auch in den Vereinigten Staaten alle Schranken, und der Repräsentant der Bundesexekutive ist der unbedingte Herr der gesamten Landmacht.[1])

Zwar bildet das deutsche Landheer auch im Frieden in militärischer Beziehung eine Einheit unter dem Oberbefehl des Kaisers,[2]) aber keineswegs in juristischer und folgerichtig auch nicht in verwaltungstechnischer Beziehung.[3]) Der juristischen Konstruktion nach ist das Reichsheer ein Kontingentsheer, und die Heeresverwaltung steht begrifflich den einzelnen Kontingentsherren zu. Nachdem aber durch besondere Konventionen die Kontingente der Mehrzahl der deutschen Staaten verwaltungstechnisch in dem Verband der preußischen Armee aufgegangen sind,[4]) sind nunmehr vier Hauptabteilungen rücksichtlich der Verwaltung zu unterscheiden, nämlich die preußische, die bayerische, die württembergische, die sächsische Heeresverwaltung. Von diesen ist selbstverständlich die preußische Heeresverwaltung durch die übermächtige Stellung des mit den anderen Mittel- und Kleinstaaten zu einer Einheit verbundenen preußischen Kontingents sowie auch durch die ausschließliche Übertragung einzelner Verwaltungsbefugnisse an den Repräsentanten der Bundesexekutive[5]) die wichtigste.

Die Verwaltung des militärisch einheitlichen Reichsheeres liegt in der Hand der vier einzelstaatlichen Kriegsministerien, von denen eins, und zwar das wichtigste, mit dem Träger der Exekutivgewalt im Bund eng verbunden ist und auch die Reichskriegssachen, d. h. die dem Reich als solchem zustehenden Verwaltungsmaterien (s. oben), bearbeitet. Ein besonderes Reichskriegsamt besteht nicht.

In den Vereinigten Staaten liegt die Sache wesentlich anders. Das Bundesheer ist ein einheitliches und steht, sowohl was die

---

[1]) Wie groß die Gewalt des Repräsentanten der amerikanischen Bundesexekutivgewalt auch in anderer Hinsicht im Falle des Krieges ist, s. am Beispiel Lincolns (Näheres bei Lockwood a. a. O. S. 164 ff.). Über die Streitfrage betr. die Aufhebung des Habeas-Corpus-Act s. Pomeroy a. a. O. S. 521 f. §§ 707 f.

[2]) Art. 63 Abs. 1, 64 Abs. 1 RV., jedoch eingeschränkt nach Maßgabe der Militärkonventionen und Bündnisverträge; RV. Schlußbestimmung zu XI; rücksichtlich Bayerns Vertrag v. 23. 11. 1870; Württembergs Militärkonvention v. 21./25. 11. 1870; rücksichtlich Sachsens: Militärkonvention v. 7. 2. 1867.

[3]) s. Laband a. a. O. Bd. 4 (1901) S. 1 ff.; Seydel a. a. O. S. 310 ff.; Hue de Grais, Handb. S. 145 f.; and. M. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 722; auch Fischer a. a. O. S. 75 ff.

[4]) s. die einzelnen Konventionen verzeichnet bei Meyer-Anschütz a. a. O. S. 725 N. 1.

[5]) s. z. B. RV. Art. 65 betr. die Anlegung von Festungen durch den Kaiser.

Militärgewalt als auch was die Verwaltung anbetrifft, unbeschränkt unter der Leitung des Repräsentanten der Bundesexekutive. Daneben aber besteht das freiwillige Volksheer der Miliz,[1]) das nur im Kriege eine Einheit mit dem Bundesheere unter dem Präsidenten bildet, im Frieden ein rein einzelstaatliches Institut darstellt; dasselbe steht mit dem Bund zwar insofern in Verbindung, als der Kongreß Gesetze zwecks einheitlicher Einrichtungen erlassen kann,[2]) mit der Bundesexekutive aber hat es im Frieden gar keine Verbindung, weder auf militärischem Gebiet[3]) noch auf dem der Verwaltung.

In den Vereinigten Staaten ist demnach auch auf dem Gebiet des Landheerwesens die Trennung zwischen Bund und Staat — wenigstens im Frieden — streng durchgeführt.[4])

Zur Verwaltung der Bundesheeresangelegenheiten besteht das War Dept.[5]) An der Spitze steht der Secretary of War; ihm zur Seite ein Assistant Secretary of War. Es ist wichtig, daß dieser Verwaltungsbehörde als unselbständige Abteilungen angegliedert sind der Generalstab[6]) und die oberste militärische Gerichtsbehörde.[7]) Andere Unterabteilungen des Kriegsdepartements sind das Bureau für die Herausgabe der offiziellen Kriegsberichte des Sezessionskrieges und die Verwaltung der Kadettenanstalt zu Westpoint.[8])

Die Flotte ist, wie gesagt, eine einheitliche in den Vereinigten Staaten und im Reich.[9]) Sie steht sowohl unter dem Kommando — im Krieg und Frieden — als auch unter der Verwaltung der Repräsentanten der Bundesexekutivgewalt. Das Navy-Dept. der Vereinigten Staaten ist die oberste Behörde sowohl bezüglich des Kommandos als der Verwaltung.[10])

---

[1]) Ein stehendes reguläres Heer neben dem Bundesheer zu unterhalten, ist den Einzelstaaten untersagt (U. S. V. Art. I Sekt. 10 Abs. 3).

[2]) Bundesgesetz v. 8. 5. 1792.

[3]) Auch kein Recht der Inspektion des Präsidenten, wie es dem Kaiser sogar Bayern gegenüber zusteht.

[4]) s. oben § 19.

[5]) Bundesgesetz v. 7. 8. 1789.

[6]) Bundesgesetz v. 14. 2. 1903. Somit ist die oberste Militärbehörde, General-Staff-Corps, der Verwaltungsbehörde, Department of War, untergeordnet, während sich im Reich die militärische Leitung und die Verwaltung ganz getrennt und frei gegenüberstehen.

[7]) Judge-Advocate-General's Bureau of the War Dept. Bundesgesetz v. 26. 6. 1864, 5. 7. 1884. Das Reichsmilitärgericht dagegen ist eine selbständige oberste militärische Gerichtsbehörde. Reichsgesetz v. 1. 12. 1898.

[8]) Ferner das Bureau of Insular Affairs; s. unten § 23.

[9]) Die Einzelstaaten dürfen nur mit Erlaubnis des Kongresses eine Kriegsflotte unterhalten (U. S. V. Art. 1 Sekt. 10 Abs. 3). Ein diesbezügliches Gesuch eines Einzelstaates hat dem Kongreß noch nie vorgelegen.

[10]) Das Navy-Dept. war anfänglich mit dem War-Dept. verbunden. Es

An der Spitze steht der Secretary of the Navy und zur Unterstützung desselben ein Assistant Secretary. Das Amt zerfällt in 8 Bureaux, unter die sowohl die auf den Oberbefehl als die auf die Verwaltung bezüglichen Geschäfte verteilt sind.

Eine ähnliche Verbindung des Kommandos mit der Verwaltung fand sich eine zeitlang auch bezüglich der obersten Marinebehörden, die zum Zwecke des Reichsflottenwesens eingesetzt waren. Das heutige Reichsmarineamt nämlich ist hervorgewachsen aus preußischen Instituten und nicht wie die meisten Reichsämter aus dem Reichskanzleramt.[1]

Da das Flottenwesen eine rein preußische Angelegenheit war, konnte dasselbe unbeschränkt durch einzelstaatliche Einwirkungen auf Kaiser und Reich (Präsidium und Nordd. Bund) übernommen werden. Anders als hinsichtlich der obersten Behörde für das Auswärtige wurden die Ausgaben für das Flottenwesen zwar auch auf den Bundeshaushalt übernommen, die auf das Flottenwesen bezüglichen Behörden jedoch nicht in Reichsbehörden umgewandelt, sondern zunächst als preußische weitergeführt. Und zwar waren diese das Oberkommando der Marine und das Marineministerium. Durch Allerhöchsten Erlaß von 1871 [2] wurde das Oberkommando als besondere Behörde aufgehoben und das Marineministerium vereinigte somit beide Funktionen in sich wie das Department of the Navy.

Dieser Zustand dauerte bis 1889.[3] Durch kaiserl. Erlaß in Verb. mit dem Reichsbudgetgesetz für 1889/90 wurde das Reichsmarineamt als Verwaltungsbehörde unter der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers geschaffen, das Oberkommando einem kommandierenden Admiral unter dem Kaiser übertragen. So sind jetzt wieder Kommando und Verwaltung getrennt.

In bezug auf die Flotte also ist Kommando und Verwaltung in beiden Bundesstaaten gleichmäßig den Repräsentanten der Bundesexekutive übertragen, allerdings heute im Reich zwei

---

wurde als gesondertes Amt errichtet durch Bundesgesetz v. 30. 4. 1798. Die oberste Militärgerichtsbehörde blieb auch für das Navy-Dept. die beim War-Dept. bestehende, so daß die militärische Rechtsprechung wie im Reiche eine einheitliche ist.

[1]) In bezug auf das Auswärtige Amt s. oben § 20.

[2]) Kaiserl. Erlaß v. 15. 6. 1871.

[3]) Kaiserl. Erlaß v. 30. 3. 1889. Durch Allerhöchsten Erlaß v. 1. 1. 1872 war der Name des Marineministeriums in „Kaiserliche Admiralität“ umgewandelt worden und der in bezug auf die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers seit der Einführung der RV. v. 16. 4. 1871 verfassungswidrige Erlaß v. 15. 6. 1871 dahin berichtigt worden, daß für Verwaltungshandlungen des Chefs der Admiralität der Reichskanzler die Verantwortung gegenüber dem Reich zu tragen hatte.

gesonderte Behörden gegenüber dem einheitlichen Department of the Navy. Während in bezug auf das Oberkommando des Landheeres Kaiser und Präsident im Kriege vollkommen unbeschränkt sind und im Frieden der Präsident durch das Bestehen der selbständigen Volksmiliz, der Kaiser durch die einzelstaatlichen Rechte — besonders Bayerns — nur unwesentlich beschränkt sind, ist eine einheitliche oberste Verwaltung in Militärsachen im Reich durch die Zersplitterung unter 4 Landesministerien, in den Vereinigten Staaten — allerdings in geringerem Maße — durch das Bestehen einer an sich unwichtigen Miliz [1]) neben dem Bundesheere gestört.

§ 22.

Das Innere.

Wie schon erwähnt, ist die innere Verwaltung aller Bundesstaaten stets mehr oder weniger begrenzt, da begrifflich der Bundesstaat nur zu dem Zweck besteht, um diejenigen Bedürfnisse eines politischen Gemeinwesens, die der Einzelstaat für sich allein nicht oder nur unvollkommen erfüllen könnte, zu befriedigen, oder um diejenigen Materien einheitlich zu gestalten, an denen alle Einzelstaaten gleichmäßig interessiert sind.

Infolgedessen werden die auswärtigen Angelegenheiten und die mit diesen eng zusammenhängenden militärischen stets zum größten Teil der Bundesverwaltung anheimgegeben werden.[2])

Wo aber bezüglich der inneren Verwaltung die Grenze zwischen allgemeinen und partikulären Angelegenheiten zu ziehen ist, kann abstrakt überhaupt nicht bestimmt werden, sondern hängt von den jeweiligen tatsächlichen Verhältnissen in dem betreffenden Bundesstaate ab.

Sowohl die Bundesverwaltung des Reichs als auch die der Vereinigten Staaten erstreckt sich auf die inneren Angelegenheiten.

Zunächst besteht in beiden Staaten ein oberstes Reichs- bezw. Bundesamt des Inneren. Die Pflichten dieser Ämter sind größtenteils nicht eigentlich verwaltende mit einem über den

---

[1]) Die Miliz ist tatsächlich unwesentlich, da es den Einzelstaaten freisteht, ob sie eine solche einrichten wollen oder nicht. Rüttimann a. a. O. Bd. 2, §§ 849 ff. S. 273 ff. gibt eine Darstellung der Milizverhältnisse, die heute nicht mehr zutrifft. Es ist notorisch, daß es manche Einzelstaaten gibt, die in ihrem jährlichen Budget keinen Pfennig für das Milizwesen aussetzen. Es ist daher ein Irrtum Schliefs (a. a. O. S. 260), wenn er im Jahre 1880 die Miliz noch für eine vorzügliche erklärt.

[2]) s. oben §§ 20, 21.

ganzen Staat ausgebreiteten unteren Verwaltungsapparat, wie es im Einzelstaat der Fall zu sein pflegt, vielmehr sind sie berufen, das geistige und wirtschaftliche Leben des Volkes im Bundesstaate durch allgemeine Maßnahmen zu fördern, wie z. B. durch Sammeln von Materialien (das statistische Amt), durch gleichmäßigen Schutz des geistigen Eigentums im Bundesgebiet (Patent Office, im Reich Patentamt; ressortiert jedoch im Reich nicht vom Amte des Inneren, sondern bildet eine selbständige Behörde; s. unten), durch Einführung einer gleichmäßigen geistigen Bildung (Reichsschulkommission, Bureau of Education) usw.

Das deutsche Reichsamt des Inneren [1]) steht wie die Mehrzahl der Reichsämter unter einem Staatssekretär. Dem Amte sind zunächst alle Angelegenheiten zugewiesen, die nicht ausdrücklich einer anderen Reichsbehörde obliegen; diese sind durch die erste Abteilung zu bearbeiten,[2]) die zweite Abteilung übernimmt die sozialpolitischen und die auf das Gewerbewesen bezüglichen Angelegenheiten, die dritte das Medizinal- und Veterinärwesen, Maße und Gewichte usw.,[3]) die vierte endlich Handelspolitik, Statistik und andere auf den Handel bezüglichen Gegenstände.

Von diesem Amte ressortieren wichtige Behörden; vor allem ragen hervor die zu wissenschaftlichen Zwecken eingesetzten, wie die physikalisch-technische Reichsanstalt, das statistische Amt, die Zentraldirektion der Monumenta Germanica.

Das amerikanische Bundesamt des Inneren [4]) wird geleitet von einem Secretary, dem zwei Assistant Secretaries zur Seite stehen. Dasselbe zerfällt in sechs Bureaux, von denen die wichtigsten sind: 1. Das für Patentwesen;[5]) 2. das für Erziehung;[6]) 3. das wissenschaftliche Bureau für geologische Forschung usw.[7])

Die Postverwaltung gehört ihrem Wesen nach als wirksames Institut zwecks Entwicklung der geistigen und wirtschaftlichen Interessen des Bundesvolkes zu der Sphäre der inneren Verwaltung. Jedoch bildet das Postwesen sowohl in den Ver-

[1]) Allerh. Erlaß v. 12. 8. 1867, 12. 5. 1871, 24. 7. 1879.

[2]) Diese Abteilung bildet die eigentliche Fortsetzung des ehemaligen Bundeskanzleramts.

[3]) Maße und Gewichte unterliegen in den Verein. Staaten dem Dept. of Commerce and Labor (s. unten).

[4]) Dept. of the Interior; Bundesgesetz v. 3. 3. 1849.

[5]) Im Reich einer besonderen selbständigen Behörde, dem Patentamt, übertragen. Reichsgesetz v. 7. 4. 1891.

[6]) Bureau of Education. In etwa entsprechend der Reichsschulkommission.

[7]) Patents, Education, Geological survey; die übrigen sind: Pensions, Indian Affairs, National Parks.

einigten Staaten als auch im Deutschen Reich einen von dem „Inneren" gesonderten Verwaltungszweig, der in seiner Gesamtheit bis zu den untersten Stellen dem Bunde obliegt.[1])

Das Reichspostamt[2]) untersteht dem Generalpostmeister. Seine Abteilungen beziehen sich sämtlich auf das Postwesen; nur die zweite Abteilung ist für die Telegraphenangelegenheiten eingerichtet.

Dem Generalpostamt der Vereinigten Staaten[3]) liegt ebenfalls die gesamte Verwaltung des Postwesens im Bundesstaate ob. Das Telegraphenwesen jedoch ist in den Händen von Privatpersonen bezw. Korporationen und wird in keiner Weise weder von der Bundesverwaltung noch von der der Einzelstaaten berücksichtigt.

Dem Generalpostmeister[4]) stehen vier Assistenten zur Seite.

Nicht weniger wichtig für das gesamte Bundesgebiet als das Postwesen ist das Eisenbahnwesen, das jedoch im Reich den Einzelstaaten obliegt, in den Vereinigten Staaten von Privaten betrieben wird. Der Bund beschränkt sich auf eine oberste Aufsicht. Diese wird im Reich durch das Reichseisenbahnamt ausgeübt, welches als ein oberstes Reichsamt unter dem Reichskanzler errichtet ist.[5])

Demselben liegt die Beaufsichtigung der Landeseisenbahnen innerhalb des durch die Verfassung gegebenen Rahmens ob,[6]) also besonders hinsichtlich möglichst übereinstimmender Verkehrs- und Betriebseinrichtungen, ferner hinsichtlich eines einheitlichen Tarifwesens innerhalb des Bundesgebietes.[7])

Die Aufsicht der zwischenstaatlichen Verkehrs- (Handels-) Kommission[8]) in den Vereinigten Staaten ist eine bedeutend engere,

---

[1]) Art. 48 RV.; für Bayern und Württemberg mit gewissen Ausnahmen. RV. Art. 52. Die Kompetenz der Union wird festgesetzt durch U. S. V. Art. 1 Sekt. 8 Abs. 7. In der Union aber sind auch die unteren Beamten solche des Bundes, im Reich dagegen Landesbeamte, allerdings unter der unbedingten Leitung der höheren Behörden, die mit Reichsbeamten besetzt sind.

[2]) Kaiserl. Verordn. v. 4. 2. 1895.

[3]) Post Office Dept. Bundesgesetz v. 22. 9. 1789, 8. 5. 1799. Eine gute historische Übersicht des amerikanischen Postwesens s. bei Richardson a. a. O. Bd. 11 S. 312f. (Anhang).

[4]) Postmaster-General und vier Assistant-Postmasters-General.

[5]) Reichsgesetz v. 27. 6. 1873.

[6]) RV. Art. 41—47.

[7]) Zwecks Verwaltung der dem Reich unmittelbar gehörenden Eisenbahnen in Elsaß-Lothringen ist das oberste Reichsamt für Reichseisenbahnen, in Personalunion mit dem preußischen Arbeitsministerium verbunden unter dem Reichskanzler errichtet worden. Dasselbe ist aus Abt. 3 des früheren Reichskanzleramtes hervorgegangen (Erlaß v. 27. 5. 1878). Der amerikanische Bund besitzt keine Bundesbahnen.

[8]) Interstate Commerce Commission. Bundesgesetz v. 4. 2. 1887 auf Grund

indem sie sich zunächst nur auf solche Bahnen erstreckt, die durch mehr als einen Bundesstaat gelegt sind, und zweitens der Sache nach, indem die Aufsicht, was übereinstimmende Betriebseinrichtungen betrifft, sich nur auf die Befolgung des Bundesgesetzes betr. Sicherheitseinrichtungen zwecks Verhütung von Unglücksfällen bezieht;[1]) ferner steht dem Amte die Regelung des Tarifwesens zu.

Außer diesen obersten Ämtern bestehen in den Vereinigten Staaten noch zwei wichtige selbständige Departments, nämlich das Department of Commerce and Labor und das Department of Agriculture.[2]) Beide üben in der Hauptsache keine eigentlich verwaltende Tätigkeit, vielmehr ist das erstere zur allgemeinen Förderung des Handels, der Industrie und der Arbeiterschaft durch Sammeln und Verbreiten von Materialien berufen. Jedoch stehen demselben auch beaufsichtigende Tätigkeiten zu, so über gewisse Korporationen, Trusts usw.[3]) und in bezug auf das Schiffswesen die Schiffsvermessung.[4])

Das Department of Agriculture soll auf dieselbe allgemeine Weise die Landwirtschaft fördern (Aufklärung über Tier- und Pflanzenkrankheiten, landwirtschaftliche Versuchsstationen, meteorologische Stationen und Wetterberichte usw.).[5])

Hiermit sind die wichtigsten Gebiete in bezug auf die Verwaltung des Inneren, auf denen ein besonderer Verwaltungsapparat des Bundes besteht, besprochen.

Über die Justizverwaltung ist schon oben (§ 17) ausführlich gesprochen worden und bleibt somit noch die Finanzverwaltung zu erwähnen.[6])

U. S. V. Art. I Sekt. 8 Abs. 3. Die Kommission ist ein unabhängiges Bundesamt unter dem Präsidenten und ressortiert von keinem anderen Amte (s. oben § 19).

[1]) Safety-Appliance-Act von 1893.

[2]) Bundesgesetz v. 14. 2. 1903 (13. 6. 1888) bezw. 9. 2. 1889.

[3]) Etwa zu vergleichen mit dem selbständigen Aufsichtsamt für Privatversicherungen im Reich (Reichsgesetz v. 12. 5. 1901). Ein dem Reichsversicherungsamt entsprechendes Institut ist in den Verein. Staaten nicht vorhanden, da die ganze Materie der Unfallversicherung sowohl einer etwa einzurichtenden öffentlichen als auch der privaten weder von der Gesetzgebung noch von der Verwaltung bisher berücksichtigt worden ist.

[4]) Das deutsche Schiffsvermessungsamt ressortiert vom Reichsamt des Innern.

[5]) Wirkt also etwa in dem Sinne wie die vom Reichsamt des Innern ressortierende Anstalt für Land- und Forstwirtschaft; s. oben; allerdings in größerem Stil.

[6]) Auf die grundlegend verschiedene Konstruktion der Finanzwirtschaft im Reich und in den Verein. Staaten einzugehen, ist hier nicht der Ort. Es sei nur so viel gesagt, daß in den Verein. Staaten der sozietätswirtschaftliche Einschlag, wie er im Reich besteht, sich nicht findet, vielmehr

Diese liegt in den Vereinigten Staaten in der Hand eines Amtes konzentriert: dem Bundesschatzamt,[1]) das in seinen 7 Bureaux alle auf das Finanzwesen des Bundes bezüglichen Angelegenheiten erledigt, während im Reich neben dem Reichsschatzamt,[2]) das die Reichshauptkasse und den Reichskriegsschatz verwaltet und zu dessen Ressort das Münzwesen, das Zoll- und Steuer-Rechnungsbureau gehört, noch eine Anzahl von diesem Amte unabhängiger Finanzbehörden besteht. Dieselben sind teils eingesetzt zwecks gesonderter Verwaltung einzelner Teile des gesamten Staatsvermögens, wie die Verwaltung des Reichsinvalidenfonds[3]) und die Reichsschuldenverwaltung,[4]) oder zwecks Beaufsichtigung und Revision, wie die Reichsschuldenkommission[5]) bezw. der Rechnungshof des Deutschen Reiches.[6])

Während in bezug auf die Finanzverwaltung die Konzentration der amerikanischen Bundesverwaltung gegenüber der Deutschen auffällt, bemerken wir auf dem Gebiete des Inneren in beiden Staaten, besonders was die der Bundesverwaltung unterstehenden Materien betrifft folgendes: Durch eigene Verwaltung, durch Oberaufsicht oder auch durch bloße wissenschaftliche oder technische Unterstützung fördern die Bundesverwaltungen hier wie dort Post- und Eisenbahnwesen, Landwirtschaft, Handel und Industrie, Schiffahrt, Volksbildung usw. Die geringeren Unterschiede äußerlicher Art bezüglich der Organisation — auch hier tritt das Streben der Unionsverwaltung nach möglichster Konzentration hervor — fallen kaum ins Gewicht, und man kann sagen, daß die Exekutive in beiden Ländern, was die innere Verwaltung angeht, die gleiche Stellung einnimmt und die gleiche Bedeutung hat.

Bund und Einzelstaat auch in dieser Beziehung konsequent getrennt sind, so daß die Finanzwirtschaft des Bundes eine reine Staatswirtschaft ist. Was die Einnahmequellen betrifft, so bestehen sie hier wie dort in indirekten Steuern und Zöllen; dazu kommen aber im Reich Beiträge der Einzelstaaten — worin sich der oben erwähnte sozietätswirtschaftliche Einschlag dokumentiert. Diese Beiträge heißen in Anlehnung an die Terminologie des alten Deutschen Reiches Matrikularbeiträge. — Über die mannigfachen Schicksale und die rechnerische Wertung dieser Beiträge vgl. z. B. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 771 ff.

[1]) Treasury-Department, Bundesgesetz v. 2. 9. 1789. Ein Secretary of the Treasury und 3 Assistant Secretaries.

[2]) Allerhöchster Erlaß v. 14. 7. 1879. Das Amt ist auch aus dem Reichskanzleramt hervorgegangen, s. oben.

[3]) Reichsgesetz v. 23. 5. 1873.

[4]) Identisch mit der preußischen Hauptverwaltung der Staatsschulden. s. oben § 19 in Anmerkung; Reichsschuldenordnung v. 19. 3. 1900.

[5]) Bundesgesetz v. 19. 6. 1868.

[6]) Verbunden mit der preußischen Oberrechnungskammer, Bundesgesetz v. 4. 7. 1868.

Am Ende unseres Überblickes über die Bundesverwaltung, soweit sie sich auf das bundesstaatlich organisierte Gebiet bezieht, sei noch zusammenfassend ein Wort über die Ausschüsse des Bundesrates und des Senates gesagt,[1]) die sich für fast alle Zweige der bundesstaatlichen Verwaltung finden. Sie bieten der Ausführung kein Hindernis, da sie niemals handelnd, sondern immer nur beratend tätig sein können. — In den Vereinigten Staaten ersetzen die Ausschüsse den mangelnden engeren Verkehr der Legislative mit der Exekutive und beschäftigen sich in inoffiziellen Beratungen mit den Chefs der Departments vor allem mit der Vorbereitung von Gesetzen. — Im Reich haben die Ausschüsse des Bundesrats ihre Bedeutung zur Hauptsache auf Grund der Stellung des Bundesrates als Staatenhaus, indem z. B. der Ausschuß für Landheer und Festungen auf militärischem Gebiet die übereinstimmende Verwaltung in den Kriegsministerien sichert,[2]) indem ferner z. B. der Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten auf dem Gebiete des Auswärtigen den Einzelstaaten eine gewisse direkte Kontrolle der Verwaltung gibt.

§ 23.

Regierung der nicht als Bundesstaaten zum Bund gehörigen Gebiete.

Bei Besprechung der Stellung der Repräsentanten der Bundesexekutive zu denjenigen Gebieten, die staatsrechtlich nicht zum Bundesgebiete gehören, muß stets beachtet werden, daß in dieser Richtung die Befugnisse und Pflichten der bezeichneten Organe auf Gesetz beruhen und ihnen also auch durch Gesetz entzogen werden können. Sie bilden demnach keinen absoluten Machtzuwachs wie die auf den Verfassungen innerhalb der bundesstaatlichen Organisation beruhenden Rechte.

Trotzdem bilden die auf Grund dieser Gesetze den Trägern der Exekutivgewalt gewährten Rechte einen wesentlichen Bestandteil der exekutiven Befugnisse und bieten tatsächlich — wenn auch nicht verfassungsmäßig gesichert — der Exekutive einen solchen Machtzuwachs, daß die Stellung der Träger der Exekutivgewalt in dieser Beziehung wenigstens kurz erörtert zu werden verdient.

Die nicht als Bundesstaaten zum Bund gehörigen Gebiete zerfallen im Reich wie in den Vereinigten Staaten offensichtlich in

[1]) Die Ausschüsse des Repräsentantenhauses sind weniger wichtig. Es gilt für sie dasselbe, was über die Ausschüsse des Senats zu sagen ist.

[2]) s. oben § 21. Über die Mitwirkung einzelner Ausschüsse s. oben § 14.

zwei Gruppen: diejenigen, die von Anfang bestimmt sind, früher oder später als selbständige Bundesstaaten in das Bundesverhältnis einzutreten;[1]) und diejenigen, bei denen das nicht der Fall ist.

Zu der ersten Gruppe gehören die sogen. Territorien der Vereinigten Staaten und das Reichsland Elsaß-Lothringen. — Alle übrigen Gebietsteile, die dem Bunde völkerrechtlich zugehören, aber in staatsrechtlicher Hinsicht nicht in der Erwartung eines späteren Eintritts in den Bund organisiert sind, fallen unter die zweite Gruppe.

Die Stellung des Repräsentanten der Exekutive in Elsaß-Lothringen ist prinzipiell seit dem Gesetze v. 9. 6. 1871 bis zur neuesten Verfassung für Elsaß-Lothringen v. 31. 5. 1911 stets dieselbe geblieben: er war und ist der Träger der Staatsgewalt im Namen des Reichs. Durch alle verschiedenen Organisationsstufen hindurch, die Elsaß-Lothringen der Stellung eines Bundesstaates immer näher brachten,[2]) hat der Kaiser die Rechtsstellung eines Monarchen auf Grund reichsgesetzlicher Delegation im Namen des Reichs besessen.[3])

Und zwar war diese Trägerschaft der gesamten Staatsgewalt im Namen des Reichs stets mehr oder weniger in konstitutionellem Sinne beschränkt. Während heute unter dem Reichsgesetz v. 31. 5. 1911 dem Kaiser bezw. seinem Statthalter ein voll ausgebildetes eigenes Parlament Elsaß-Lothringens gegenübersteht, zu dem er sich in gleichem Verhältnis befindet wie der Monarch im Einzelstaat, waren unter dem Gesetz v. 9. 6. 1871 der Kaiser und der Bundesrat Gesetzgeber für Elsaß-Lothringen.

In den Vereinigten Staaten wandte man[4]) stets zwei verschiedene Arten territorialer Regierung an, die den beiden oben be-

---

[1]) In den Verein. Staaten ist diese Verheißung zum erstenmal gegeben worden durch die „Ordinance of the Northwest Territory" von 1787; diese Verordnung ist bei der späteren Bildung einzelner Territorien maßgebend gewesen. — Für Elsaß-Lothringen liegt allerdings keine derartige ausdrückliche Bestimmung vor, doch hat sich Elsaß-Lothringen tatsächlich stetig in der Richtung auf den echten Bundesstaat hin entwickelt; s. oben § 8.

[2]) Einen sehr wichtigen Schritt vorwärts hat das neue Gesetz betr. die Verfassung von Elsaß-Lothringen Art. 1 getan, indem es Vertreter Elsaß-Lothringens zum Bundesrate mit Sitz und Stimme zuläßt; s. oben § 8.

[3]) Es liegt nicht im Rahmen dieser Erörterung, die organisatorische Wandelung Elsaß-Lothringens durch alle Phasen hindurch darzustellen; s. darüber Laband a. a. O. Bd. 2 (1911) §§ 67 ff. S. 211 ff. Die Einzelheiten über die jeweils verschieden geregelte Stellung des Kaisers unter diesen einzelnen Gesetzen s. für die ältere Zeit bei Apel, Die landesherrliche Gewalt des Kaisers in Elsaß-Lothringen, Greifswald 1895.

[4]) Nachdem im Jahre 1911 die letzten Territorien, Neumexiko und Arizona, zum Bund zugelassen worden sind, gehören diese der Vergangenheit

züglich Elsaß-Lothringens beispielsweise angeführten Organisationsstufen genau entsprechen: entweder der Präsident übte fast alle staatlichen Funktionen in den Territorien selbständig aus, indem er nicht nur den Gouverneur, alle höheren Beamten und Richter[1]) einsetzte, sondern auch im Verein mit dem Senat die Gesetzgebung ausübte; oder das Territorium hatte seine eigenen Repräsentativkörperschaften, das Oberhaus meist vom Präsidenten oder Kongreß ernannt, das untere Haus aus Wahlen hervorgegangen; in diesem Fall stand dem Präsidenten bezw. seinem Gouverneur das Veto — oft ein absolutes — zu. In diesen beiden Formen waren mit geringen Abweichungen alle Territorien organisiert. Die Ähnlichkeit der amerikanischen Verhältnisse mit den deutschen ist somit keine geringe. Hier wie dort liegt die gesamte Verwaltung stets in der Hand des Repräsentanten der Bundesexekutive, die er durch seinen Statthalter bezw. Gouverneur ausübt; die Mitwirkung bei der Gesetzgebung für das betreffende Gebiet ist mehr oder weniger durch Bundes- oder Landesorgane beschränkt.

Die zweite Gruppe der nicht innerhalb der bundesstaatlichen Organisation stehenden Gebietsteile bilden bezüglich des Reichs die Schutzgebiete, bezüglich der Vereinigten Staaten die im Spanisch-Amerikanischen Krieg gewonnenen Inseln.[2])

Dieselben haben keine gesonderte Landesgesetzgebung noch Verwaltung, sondern die gesamte Gesetzgebung wird vom Reichstag und Bundesrat bezw. Kongreß ausgeübt, und die gesamte Verwaltung — auch die militärische — ist dem Kaiser bezw. Präsidenten unmittelbar übertragen, und es ist zu diesem Zwecke in den Vereinigten Staaten das Bureau of Insular Affairs als Unterabteilung des War-Departments,[3]) im Reich das Reichskolonialamt[4]) errichtet worden.

---

an, und Schliefs Frage (a. a. O. S. 361) ist schon beantwortet. Alaska nimmt als „Unorganized Territory" eine Sonderstellung ein: es steht unter der alleinigen Gesetzgebung des Kongresses und unter der unmittelbaren Verwaltung des Präsidenten. Es ist nicht anzunehmen, daß dieses Gebiet je zum Staat, ja kaum zum „Organized Territory" werden wird. Näheres über die Territorien im allgemeinen s. bei Hart, Actual Government S. 364ff.; Cooley a. a. O. S. 182ff. — Eine gute, klare und präzise Darstellung s. bei Freund, Das öffentliche Recht der Verein. Staaten S. 13ff.

[1]) Und zwar sind die Richter in den Territorien nicht lebenslänglich eingesetzt wie im Bund (quamdiu se bene gesserint), sondern nach Belieben des Präsidenten absetzbar (durante beneplacito).

[2]) Hawai heißt zwar formell Territorium und nimmt eine Mittelstellung ein, neigt aber mehr der zweiten Gruppe zu.

[3]) s. oben.

[4]) Allerh. Erlaß v. 17. 5. 1907; das Reichskolonialamt wurde durch diesen Erlaß als selbständige Behörde vom Auswärtigen Amt abgezweigt.

Anhang zum ersten Teil.

a) Ehrenrechte und pekuniäre Rechte des Repräsentanten der Bundesexekutivgewalt.

Im Zusammenhang mit dem ersten Teil sind hier in Kürze die sogen. Ehrenrechte der Repräsentanten der Exekutive zu erwähnen.

Diese sind sowohl dem Kaiser als dem Präsidenten karg bemessen. Für den Kaiser liegt der Grund hierzu darin, daß er ja als König von Preußen schon alle wesentlichen Ehrenrechte besaß, für den Präsidenten darin, daß derselbe gemäß den republikanischen Prinzipien, was äußere Ehren betrifft, vor den übrigen Bürgern in keiner Weise bevorzugt werden sollte.[1]) Als Bundesfürst hat der Träger der deutschen Bundesexekutivgewalt selbstverständlich alle einem solchen gewöhnlich zukommenden Ehrenrechte,[2]) als Kaiser aber nur das Recht auf Führung des kaiserlichen Titels und die damit zusammenhängenden Rechte eines besonderen kaiserlichen Wappens und einer kaiserlichen Standarte.[3])

Die Bezeichnung „Präsident" dagegen ist u. E. nicht als ehrenrechtliche Titulatur anzusehen, sondern als bloße Bestimmung eines amtlichen Begriffes wie etwa die Bezeichnung einer amtlichen Person als „Richter" oder „Gerichtsschreiber".[4]) Anders läge die Sache, wäre dem Präsidenten der Titel „Seine Exzellenz" oder „Seine Hoheit" und „Beschützer der Freiheit" zuerkannt

---

[1]) Als König ist der Repräsentant der deutschen Bundesexekutive „par inter pares"; als Kaiser aber seiner rechtlichen Stellung und Machtfülle nach über dieselben erhoben, wenn dies auch in den Ehrenrechten keinen bedeutsamen Ausdruck findet. Aus diesem Grunde scheint uns die Bezeichnung für denselben als „primus inter pares" sowohl in seiner Stellung als König wie als Kaiser verfehlt.

[2]) Insignien, Hofstaat, militärische Ehren, Ehrenhoheit usw. (G. Meyer-Anschütz, Lehrb. des deutschen Staatsrechts, Leipzig 1905, S. 246f.); in bezug auf das letztere, besonders wichtige Recht der Ehrenhoheit, und ob dasselbe als Ehren- oder Regierungsrecht anzusehen sei, s. auch Anschütz, Deutsches Staatsrecht (Holtzendorff-Kohler, Enzykl. Berlin u. Leipzig 1903/04) Bd. 2 S. 567, der sich für die Auffassung als Regierungsrecht erklärt.

[3]) Die beiden letzteren Befugnisse (festgestellt durch Allerh. Erlaß v. 18. 1. 1871) entspringen aus dem Titelrecht und sind nicht als selbständige Ehrenrechte anzusehen, so daß — nach Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. 1 (1911) § 26 S. 224ff. — nur die eine rechtliche Bevorzugung des Titels übrigbleibt. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 441 führt die drei erwähnten Befugnisse als drei selbständige Ehrenrechte an.

[4]) Die Literatur schweigt über diese Frage.

worden;[1]) hierin würde eine ehrenrechtliche Titulatur liegen, die in der bloßen Amtsbezeichnung als Präsident nicht gefunden werden kann.

Als einziges Ehrenrecht des Präsidenten ist etwa anzuführen der sogen. Nationalgruß, d. h. die Begrüßung desselben beim Einrücken in eine Garnison durch so viele Kanonenschüsse, als der Bund zu der betreffenden Zeit Staaten zählt.[2])

Dem Präsidenten also der Nationalgruß, dem Kaiser der Titel; damit wären die Ehrenrechte der Exekutive erschöpft.

Pekuniäre Rechte stehen dem Kaiser verfassungsgemäß nicht zu, jedoch wird ihm alljährlich durch das Etatgesetz von Reichs wegen ein sogen. „Dispositionsfonds" von 3 Millionen Mark zwecks Gnadengaben ausgesetzt. Der Präsident bezieht ein Gehalt von 75 000 Dollars.[3])

Während aber dem Kaiser durch sein Einkommen auf Grund der preußischen Zivilliste als preußischem König eine standesgemäße Summe, die verfassungs- und gesetzmäßig garantiert ist,[4]) zur Verfügung steht, bleibt der Präsident — der demokratischen Prinzipien gemäß auch ein armer Mann sein kann und tatsächlich mitunter ist — auf die Remuneration des Bundes angewiesen, die so unzureichend ist, daß die Welt das schmachvolle Schauspiel eines durch seine Amtsführung ruinierten und zur Versteigerung seiner wertvollen Bibliothek gezwungenen Präsidenten gesehen hat.[5])

---

[1]) Ersterer Titel wurde in der konstituierenden Konvention (Bryce, The American commonwealth, New York u. London, 1. Ausg. 1888, letzte Ausg. 1911 Bd. 1, neue Ausg. S. 74, alte Ausg. S. 70), letzterer von einer Mehrheit des Senats am 14. 5. 1789 (Mohl, Das Bundesstaatsrecht der Verein. Staaten von Nordamerika, Stuttgart u. Tübingen 1824, S. 281) vorgeschlagen, aber vom Repräsentantenhaus nicht angenommen.

[2]) Der Vizepräsident wird mit der feststehenden Zahl von 15 Schüssen begrüßt (Mohl a. a. O. S. 278, 285).

[3]) In deutschem Gelde etwa 311 000 Mk. (Bundesgesetz v. 4. 3. 1909). Vorher erhielt der Präsident nur 50000 Dollars und in den ersten Jahren der Republik gar nur 25000 Dollars. Jedoch stellen sich die Erhöhungen der Summe — im Verhältnis zu den stetig gewachsenen Kosten der Lebensführung betrachtet — keineswegs als materielle Verbesserung der pekuniären Lage des Präsidenten dar. Freund, Das öffentliche Recht der Verein. Staaten von Amerika 1911 (!) läßt das Gesetz von 1909 unerwähnt (a. a. O. S. 125). — Ferner ist es unrichtig, wenn er den besonderen Dispositionsfonds von 25000 Dollars, die der Präsident neben dem Gehalt bezieht, als „Reisekosten" angibt; derselbe ist laut dem zitierten Gesetz bestimmt für Bureaumaterial, Bureaumöbel, Telegramme, Telephongebühren, Wagen und Pferde, Automobile (sec. 3).

[4]) Preuß. V. Art. 59 und preuß. Gesetze v. 17. 1. 1820, v. 30. 4. 1859 usw. (Näheres bei G. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 290 N. 10). Heute beträgt die Summe 15500000 Mk.

[5]) Th. Jefferson (1801—1809). Unter all den vielen Lobrednern

b) Liste der Präsidenten mit ihrer Parteistellung.

Regierungsdauer.	Name.	Partei.
1789—1793	Washington, George	Federalist
1793—1797	wiedergewählt	„
1797—1801	Adams, John	„
1801—1805	Jefferson, Thomas	Republican
1805—1809	wiedergewählt	„
1809—1813	Madison, James	„
1813—1817	wiedergewählt	„
1817—1821	Monroe, James	„
1821—1825	wiedergewählt	„
1825—1829	Adams, John Quincy [1])	Whig(Nat.Rep.)[2])
1829—1833	Jackson, Andrew	Democrat
1833—1837	wiedergewählt	„
1837—1841	Buren, Martin van	„
1841—1845	Harrison, William Henry (gest. 1841), Tyler, John	Whig [3])
1845—1849	Polk, J. Knox	Democrat
1849—1853	Tayler, Zachary (gest. 1850) Fillmore, Millard	Whig
1853—1857	Pierce, Franklin	Democrat
1857—1861	Buchanan, James	„
1861—1865	Lincoln, Abraham	Republican
1865—1869	Lincoln, (gest. 1865) Johnson, Andrew[4])	„

demokratischer Einfachheit ist Laboulaye (La constitution Bd. 3 Histoire des Etats-Unis, Paris 1870, S. 450 ff.) der einzige, der mit uns auch die andere Seite der Frage behandelt. Das Amt des Präsidenten ist repräsentativ und in einem Lande, in dem mancher einzelne Bürger königlichen Luxus entfaltet, ist es die Pflicht des Staates, seinen Repräsentanten nach außen würdig auszustatten.

[1]) Sohn des zweiten Präsidenten John Adams.

[2]) Die Whig-Partei wurde offiziell gebildet 1834; zur Zeit J. Q. Adams hieß sie eine kurze Zeit „National Republican"; trotzdem kann man Adams schon als Whig bezeichnen, da die National Republicans zu kurzlebig sind, um eine eigene Stelle zu verdienen, und da sie sich, wie gesagt, alsbald in die Whig-Partei umwandelten; s. Stanwood, History of the presidency, Boston u. New York 1898, S. 179 und unten.

[3]) Die sukzedierenden Vizepräsidenten werden stets der sie gewählt habenden Partei zugezählt. Daß dieselben sich durchweg mit der Politik ihres Vorgängers und ihrer Partei in Widerspruch setzten, ist oben schon (§ 4 in Anmerkung) für jeden einzelnen sukzedierenden Vizepräsidenten nachgewiesen worden. An dieser Stelle sei außerdem noch, was Tylers sogen. Abfall zur „Demokratie" betrifft, verwiesen auf Stanwood a. a. O. S. 207 ff.; Lockwood, Abolition of the presidency, New York 1884, S. 148 ff.

[4]) Was die politische Schwenkung Johnsons betrifft, so sei auf das in vorheriger Anmerkung Gesagte hingewiesen; außerdem an dieser Stelle noch auf Lockwood a. a. O. S. 181 ff.

Regierungsdauer.	Name.	Partei.
1869—1873	Grant, Ulysses S.	Republican
1873—1877	wiedergewählt	„
1877—1881	Hayes, Rutherford B.	„
1881—1885	Garfield, James A.	„
	(gest. 1881), Arthur, Chester A.	
1885—1889	Cleveland, Grover	Democrat
1889—1893	Harrison, Benjamin	Republican
1893—1897	Cleveland, Grover	Democrat
1897—1901	Mc. Kinley, William	Republican
1901—1905	(gest. 1901), Roosevelt, Theodor	
1905—1909	Roosevelt, Theodor	„
1909—	Taft, William, H.	„

Zum besseren Verständnis dieser Liste sei, was die Parteien in den Vereinigten Staaten betrifft, folgendes bemerkt: Der Kampf zwischen Federalisten und Republikanern ist der zwischen Zentralisation und Partikularismus; die ersteren eifrige Förderer einer mächtigen Zentralgewalt, die letzteren die für die Integrität der einzelstaatlichen Selbständigkeit besorgten Patrioten in diesem Sinn.

Nach der gänzlichen Niederwerfung der Federalisten (1801) beginnt die lange, ununterbrochene Herrschaft der Republikaner, ohne daß sich eine nennenswerte Gegenpartei gebildet hätte, bis in den zwanziger Jahren eine aus allen Unzufriedenen zusammengesetzte reine Oppositionspartei ohne eigene wichtige Ziele unter dem Namen „National Republican“ ins Leben trat; dieselbe konstituierte sich 1834 offiziell als „Whig“-Partei, während die bisherigen Republikaner etwa von dieser Zeit ab als Demokraten bezeichnet werden.

In den Konflikten des Sklaven haltenden Südens mit der Bundesregierung kehrten die Demokraten zu ihren alten partikularistischen Lehren zurück und verwarfen eine Einwirkung des Bundes. Ihnen gegenüber erwächst aus den bisherigen Whigs und den gemäßigten Demokraten die neue republikanische (zentralistische und Antisklaverei-) Partei, die durch den für den Bund siegreichen Bürgerkrieg die Oberhand gewann und fast ununterbrochen behalten hat.

In diesen beiden Parteien bewegt sich das politische Leben der Union bis auf den heutigen Tag, wenn auch die trennenden Fragen nunmehr ganz andere, meist wirtschaftliche (Währungsfrage, Zollpolitik usw.) geworden sind.

c) Zusammenstellung der Gesetze, Gesetzentwürfe und anderer Materialien in bezug auf die Bestimmung des Präsidenten.

1. Gesetz v. 1. 3. 1792. Betr. Verschiedenes in bezug auf die Wahl des Präsidenten.

a) Feststellung der Wahltage für die Wahl der Wahlmänner und für die Wahl des Präsidenten durch die Wahlmänner (auf Grund Art. II Sekt. 1 Abs. 4 U. S. V.).

b) Festsetzung des Tages für die Eröffnung der Listen enthaltend die Wahlergebnisse durch den Senatspräsidenten vor versammeltem Kongreß (auf Grund von Amendement XII).

c) Festsetzung der Sukzession des Senatspräsidenten und des Speakers des Repräsentantenhauses im Falle der verfassungsmäßigen Unfähigkeit des Vice-Präsidenten.

(Abgedr. bei Stanwood, History of the presidency, Boston und New York 1898, S. 36.)

2. Gesetzentwurf v. 2. 5. 1800. Betr. das Zählen der abgegebenen Wahlmännerstimmen im Kongreß. (Zur Interpretation des Amendement XII).

Falls Stimmen bestritten sind, müssen beide Häuser in der Zulassung derselben übereinstimmen, andernfalls sind die betreffenden Stimmen hinfällig.

(Basis für die Joint Rule von 1865, s. unten. — Abgedr. zum Teil bei Stanwood a. a. O. S. 65 ff.)

3. Gesetzentwurf v. 19. 4. 1824. Betr. das Zählen der abgegebenen Wahlmännerstimmen im Kongreß. (Zur Interpretation des Amendement XII.)

Sekt. V: Falls Stimmen bestritten sind, müssen beide Häuser im Verwerfen einig sein, andernfalls werden die betreffenden Stimmen gezählt.

(Abgedr. zum Teil bei Stanwood a. a. O. S. 123 f.)

4. Verfassungs-Amendementsproposition Benton v. 19. 1. 1826. Betr. direkte Wahl zwecks Bestimmung des Präsidenten.

(Abgedr. bei Dougherty, The Electoral system of the United States, New York und London 1906, S. 336 f.)

5. 22 nd. Joint Rule (Gemeinsame Geschäftsordnungsregel beider Häuser) v. 8. 2. 1865. Betr. das Zahlen der abgegebenen Wahlmännerstimmen im Kongreß. (Zur Interpretation des Amendement XII.)

Sind Stimmen bestritten, so müssen beide Häuser in der Zulassung übereinstimmen, andernfalls sind die betreffenden Stimmen hinfällig.

(Also wie im Entwurf v. 2. 5. 1800, s. oben. — Abgedr. bei Stanwood a. a. O. S. 310.)

6. Verfassungs-Amendementsproposition Morton v. 28. 5. 1874. Betr. direkte Wahl zwecks Bestimmung des Präsidenten.

(Abgedr. bei Dougherty a. a. O. S. 348 f. und Stanwood a. a. O. S. 358 f.)

7. Gesetz v. 29. 1. 1877 (Ad hoc: Hayes-Tilden-Kontroverse). Betr. das Zählen der abgegebenen Wahlmännerstimmen im Kongreß. (Zur Interpretation des Amendement XII.)

Sind Stimmen bestritten (Voraussetzung: Antrag mindestens eines Senators und eines Mitgliedes des Repräsentantenhauses), so ist ein Gerichtshof zu bilden aus:

5 Mitgliedern des Senats,
5 Mitgliedern des Repräsentantenhauses und

5 Richtern am Oberbundesgericht (nämlich die des I., III., VIII., IX. Circuits, die mit Majorität den fünften wählen). — Dieser Gerichtshof ist erste und letzte Instanz.
(Abgedr. bei Stanwood a. a. O. S. 382 ff.)

8. Verfassungs-Amendementsproposition Bartley v. 25. 5. 1878. Betr. die Präsidentschaft.
Sekt. I: Drei Präsidenten, je einen für Süd, Ost und Mitte, und West.
Sekt. II: Amtsdauer sechs Jahre.
Sekt. III: Direkte Volkswahl des Präsidenten.
Sekt. IV: Beschlüsse der drei Präsidenten mit Majorität.
(Abgedr. bei Lockwood, Abolition of the presidency, New York 1884, S. 227 ff.)

9. Gesetz v. 18. 1. 1886. Betr. die präsidentielle Nachfolge. (Auf Grund von Art. II Sekt. 1 Abs. 6 U. S. V.)
Es folgen auf den Präsidenten und Vizepräsidenten anstatt der Vorsitzenden der Häuser die Departmentschefs.
(Abänderung des Gesetzes v. 1. 3. 1792; s. oben; abgedr. bei Stanwood a. a. O. S. 451 f.)

10. Gesetz. v. 3. 2. 1887. Betr. Verschiedenes in bezug auf die Wahl des Präsidenten.
Sekt. I: Änderung des Tages für die Wahl der Wahlmänner und die Wahl des Präsidenten durch die Wahlmänner und die Öffnung der Listen im Kongreß. (Auf Grund von Art. II Sekt. 1 Abs. 4 U. S. V. und Amendement XII; Abänderung des Gesetzes v. 1. 3. 1792 s. oben.)
Sekt. II: In erster Linie sind die Staaten befugt, über die Gültigkeit der Wahlmänner-Wahlen und Stimmen zu entscheiden; jedoch muß das diesbezügliche Gesetz zwecks Feststellung eines Gerichtshofs vor dem Wahltag für die Wahlmänner erlassen sein und das Urteil über die Gültigkeit der Wahl eines Wahlmannes sechs Tage vor dem Zusammentritt der Wahlmänner zwecks Wahl des Präsidenten gefällt sein.
Sekt. IV: Diese Entscheidung ist bindend, es sei denn, daß bei zwei prätendierenden Staatsgewalten nicht klar ist, welches der berechtigte Gerichtshof war. — Besteht in einem Staate kein solcher Gerichtshof, so steht die Entscheidung bei dem Kongreß (Voraussetzung: Antrag auf Ungültigkeitserklärung seitens mindestens eines Mitglieds des Senats und eines des Repräsentantenhauses). Beide Häuser müssen im Verwerfen einig sein, andernfalls werden die betreffenden Stimmen gezählt. (Also wie in dem Gesetzentwurf von 1824. s. oben.)
(Abgedr. bei Stanwood a. a. O. S. 453 ff. und Dougherty a. a. O. S. 226 ff.)

d) Zu § 4.

Story deutete schon in seinem Kommentar zu den Artikeln der Verfassung[1]) eine Lücke in dem amerikanischen Rechte der Sukzession an, nämlich in dem Fall, daß bis zum 4. März (gesetzmäßiger Amtsantrittstermin) kein Präsident oder weder Präsident noch Vizepräsident gewählt seien, was ja, falls die Wahl an den

---

[1]) Story a. a. O. 5. Ausg. Bd. 2 § 1476 S. 322 f., 1. Ausg. Bd. 3 S. 335 f.

Kongreß geht[1]) und man dort bis zum besagten Datum zu keiner Entscheidung kommt, leicht geschehen kann.

Dougherty[2]) führt diese Andeutungen fort und verfolgt sie bis ins einzelne und führt alle nur möglichen diesbezüglichen Zweifelsfälle an, indem er fragt, was zu geschehen habe zunächst in dem oben erwähnten Fall, dann in dem Fall, daß der Präsident und Vizepräsident zwar von den Wahlmännern gewählt worden seien,[3]) aber der eine oder beide vor dem Stimmenzähltermin im Kongreß[4]) stürben oder ferner zwar bis zu diesem Termin lebten, aber nachher zwischen dem besagten Zähltermin und dem 4. März stürben.[5])

Dougherty selbst gibt keine Antwort auf diese Fragen, sondern führt sie nur an, um die Notwendigkeit einer Gesetzes- und Verfassungsänderung zu beweisen. Hier auf alle einzelnen Fragen einzugehen, dürfte auch zu weit führen. Es sei nur so viel gesagt, daß zunächst die Verfassung keinen Anhaltspunkt gibt, wie diese Fragen zu behandeln seien, da sie stets nur vom Präsidenten und Vizepräsidenten spricht, aber den bloß Erwählten (President Elect),[6]) der sein Amt aber noch nicht angetreten hat und unfähig wird, dasselbe auszuüben, nicht berücksichtigt.[7]) Man ist also auf freie rechtliche Konstruktion zwecks Lösung dieser Fragen angewiesen und kann kurz, im allgemeinen gesagt, so viel behaupten, daß vernünftigerweise, wenn ein Vizepräsident am 4. März erwählt und regierungsfähig ist, diesem auf alle Fälle das Amt des vor diesem Zeitpunkt unfähig gewordenen President Elect gegeben werden muß, auch wenn der Vizepräsident, da ja ein Präsident gar nicht vorhanden war, sich auf den Wortlaut der Verfassung betreffs die Nachfolge in das Amt des Präsidenten nicht stützen kann; ein solcher Modus entspricht aber unzweifelhaft allein der Vernunft.

---

[1]) Amendement XII v. 25. 9. 1804.

[2]) a. a. O. S. 262ff.

[3]) Wahltag: der zweite Montag im Januar (Bundesgesetz v. 3. 2. 1887 Sekt. 1).

[4]) Zähltermin: der zweite Mittwoch im Februar (Bundesgesetz v. 3. 2. 1887 Sekt. 1).

[5]) Man wende gegen diese Aufstellung von Zweifelsfällen nicht die Unmöglichkeit ihres Eintritts und deshalb ihre Unwichtigkeit ein. Story a. a. O. sagt richtig: It (sc. das Eintreten solcher Fälle) is not nearly as improbable as the occurence of the death of three persons who had held the office of president on the anniversary of our independence, and two of these in the same year.

[6]) President Elect ist die technische Bezeichnung für den neuen Mann von seiner endgültigen Bestimmung an bis zum Erwerb der Präsidentenwürde am 4. März.

[7]) Art. II Sekt. 1 Abs. 6 U. S. V.

Wenn aber weder Präsident noch Vizepräsident am 4. März erwählt bezw. regierungsfähig sind, so kann unmöglich nach Analogie des Gesetzes v. 18. 1. 1886[1]) dem Staatssekretär der abgelaufenen Administraturperiode, dem Werkzeug des abtretenden Präsidenten, der vielleicht der entgegengesetzten Partei angehört, das Amt gegeben werden.[2])

Bis zum Erlaß eines diesbezüglichen Amendements läßt sich hier mit theoretischen Erwägungen absolut nichts anfangen, vielmehr wird der Kongreß — von keinem Gesetz noch Verfassung behindert oder angewiesen — den jeweiligen Umständen gemäß die Exekutive besetzen müssen.[3])

Wir wollen hier diese Frage nur der Vollständigkeit halber erwähnt haben, uns auf das im allgemeinen Gesagte beschränken, indem wir mit Story und Dougherty und vielen anderen dem seit 80 Jahren geäußerten Wunsch nach einem Amendement Ausdruck geben.

Anhang zum zweiten Teil.

Zu § 6.

a) Vorbilder zur Verfassung der Vereinigten Staaten.

Oben (§ 2) ist schon auf die materiellen Vorbilder zur Verfassung der Vereinigten Staaten im allgemeinen und zum Präsidentenamte im besonderen in der Verfassung Englands bezw. in dem englischen Königtum und den Verfassungen der Einzelstaaten bezw. dem Gouverneuramte hingedeutet worden. In diesem Paragraphen (§ 6) ist Montesquieus Werk als theoretisches Vorbild und Leitmotiv der Verfassungsschöpfer aufgeführt worden. Es empfiehlt sich, in Kürze auch auf die sonstigen etwa nach-

---

[1]) Das auch immer nur den schon im Amte befindlichen Vizepräsidenten berücksichtigt.

[2]) Schlief (a. a. O. S. 110) will den Präsidenten der abgelaufenen Periode ruhig weiter amtieren lassen. Ein solcher Modus ist erstens verfassungsgemäß vollkommen ausgeschlossen, zweitens ist er gänzlich vernunftwidrig, da er z. B. zu dem Resultate führen könnte, eine siegreiche demokratische Partei, deren President Elect vor dem 4. März unfähig geworden ist, mit einem republikanischen Präsidenten vier Jahre lang regieren zu lassen. Ein solches Verfahren widerspräche doch den ersten Elementen des Prinzips der Volkssouveränität.

[3]) Somit könnte in diesem Falle der Kongreß allerdings aus freiem Willensentschluß heraus dem Präsidenten der abgelaufenen Periode, falls auch er der derzeitigen Mehrheitspartei angehört, den Auftrag geben, die Präsidentschaft provisorisch weiterzuführen. Aus eigenem Entschluß aber könnte der frühere Präsident nicht weiter amtieren.

weisbaren praktischen und theoretischen Vorbilder zur Vervollständigung des Bildes einzugehen und vor allem die Wechselwirkung zwischen den einzelnen Quellen aufzuweisen.

Außer den erwähnten praktischen Vorbildern der englischen und Staatsverfassungen ist eine Einwirkung irgendwelcher anderer ausländischer Verfassungen nicht erkennbar. Was besonders die Organisation der zur damaligen Zeit bestehenden Staatenverbindungen angeht, so war es den Mitgliedern der konstituierenden Konvention — wenigstens den bedeutenderen unter ihnen — ganz klar, daß sie aus dieser nur — wie aus den Erfahrungen mit ihrer eigenen Konföderation — negativ lernen konnten, in welchen Formen sich ihre neue Verbindung nicht bewegen dürfe. Von den Bünden des Altertums war ihre Kenntnis eine nur sehr dürftige.[1])

Theoretische Quellen sind nur sehr wenige nachzuweisen. Die Männer jener Zeit waren reine Praktiker ohne große Belesenheit; außer auf Montesquieu, der Gemeingut aller Geister damaliger Zeit gewesen zu sein scheint, wird nur häufiger auf Blackstone verwiesen, dessen Kommentar in aller Hände war und die kolonialen Staatsmänner in die Theorie und rechtlichen Feinheiten ihrer heimischen Staatsorganisation einweihte.[2]) Von allgemeinen philosophischen Werken über die Lehre vom Staat und seiner zweckmäßigsten Organisation ist nur der eine, schon erwähnte Montesquieu von Bedeutung für die neue Verfassung gewesen.[3])

Alle nachweisbaren Quellen, sowohl praktische als theoretische, bis auf diese also wurzeln offensichtlich in englischen Rechtsanschauungen, während durch Montesquieu und seinen unmeßbaren Einfluß französische Abstraktionen die Prinzipien amerikanischen Bundesstaatsrechts zu beherrschen scheinen. Montesquieu selbst aber ist in seinen Darlegungen nicht original noch Franzose, sondern gänzlich abhängig von England und

---

[1]) s. hierzu besonders Federalist Nr. 16 (Hamilton) S. 91 ff.; Nr. 18 (Hamilton u. Madison) S. 102 ff., Nr. 20 (Hamilton u. Madison) S. 115 ff.

[2]) Blackstone, Commentaries on the English law, zuerst erschienen 1765, letzte Ausg. von Kerr, London 1887. Deutsche Übersetzung von Colditz, Schleswig 1824. Besonders Buch I Kap. 7 über die königliche Gewalt ist für die Organisation der Exekutive in den Verein. Staaten besonders wichtig. s. auch J. Foster, A century of American diplomacy, Boston u. New York 1901, S. 105. Ferner R. Foster, Commentaries on the constitution of the United States, Boston 1895, Bd. 1 § 6 S. 24 N. 6, S. 25 N. 8, § 8 S. 39. Dieser weist auch nach, daß von Blackstone in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts mehr Exemplare in Amerika als in England abgesetzt worden sind. s. ferner Moll, Der Bundesstaatsbegriff S. 56 f.

[3]) Montesquieus „Esprit des lois“, zuerst erschienen anonym Genf 1748.

seinen staatsrechtlichen Schriftstellern,[1]) und alles, was er an allgemeinen Prinzipien aufstellt, ist gewonnen aus dem konkreten Beispiel Englands.

Englische Rechtsanschauungen sind es, die direkt und auch indirekt sowohl auf dem Wege über die ganz von englischem Muster abhängigen Staatsverfassungen als auch über Montesquieu in Form von zu Prinzipien verdichteten englischen Rechtsgrundsätzen die amerikanische Verfassung in den Umrissen geschaffen haben, bis auf jenen einen neuen Gedanken von unendlicher Tragweite, der in der Bundesverfassung verkörpert ist, nämlich den der Staatenverbindung in der Form, die man als Bundesstaat zu bezeichnen gewohnt ist.

So ist die Bundesexekutive in ihrer Stellung im Staate und zu den anderen Organen ein reines Produkt englischen Rechtes unter Anpassung an die veränderten Verhältnisse und unter normaler geschichtlicher Weiterentwicklung. In den wenigen Einzelheiten, wo dies nicht der Fall ist, wie in bezug auf das indirekte Wahlsystem (s. oben § 3), beweist das klägliche Resultat den Mangel dieser Vorbedingungen.

Französische, dem Wesen der Kolonisten fremde Doktrinen aber haben bei Schaffung der amerikanischen Verfassungen der Einzelstaaten sowohl als des Bundes in keiner Weise eingewirkt.[2])

b) Besonderheiten der richterlichen Gewalt im Deutschen Reich.

Die Organisation des norddeutschen Bundes bezw. des Deutschen Reiches war ursprünglich nur auf Ausübung zweier Funktionen eines Staates gerichtet, nämlich auf die teilweise Übernahme der Gesetzgebungsgewalt und der ausführenden Gewalt von den Einzelstaaten auf die Bundesstaatsgewalt, während die Rechtspflege den Einzelstaaten ganz verbleiben sollte.

---

[1]) Temple, Locke, Bolingbroke s. Hatschek, Englisches Staatsrecht, Tübingen 1905, S. 19 ff. Diese Tatsache bestreitet u. E. grundlos und mit unzureichenden Beweisen Klein, Teoria dei tre poteri, Florenz 1909, Bd. 1 S. 25 ff.

[2]) Selbst in den Fällen, wo sie sich nicht an englisches Recht anlehnen; in diesen — ganz wenigen — sind dieselben original. Weit entfernt also davon, von Frankreich beeinflußt zu sein, haben im Gegenteil amerikanische originale Rechtsanschauungen auf die französischen Doktrinen der Revolutionszeit eingewirkt. Dies weist z. B. in bezug auf die wichtige Lehre von den Menschen- und Bürgerrechten überzeugend nach Jellinek, Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte (Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen Bd. 1 Heft 3), Leipzig 1904. Besonders S. 15 ff. findet sich eine interessante Nebeneinanderstellung der amerikanischen und französischen Texte.

Aber zwecks einheitlicher Rechtsprechung hinsichtlich der zu Bundesgesetzen erklärten Wechselordnung und Handelsgesetzbuches zeigte sich alsbald die Notwendigkeit, in diesen Materien dem Bund durch Gründung eines obersten Gerichtshofes auch die Rechtspflege zum geringeren aber wichtigeren Teil zu übertragen.[1] Nach Errichtung des Deutschen Reiches und Übertragung der Gesetzgebungsgewalt hinsichtlich des gesamten Zivil- und Strafprozeßrechts[2] auf das Reich wurde das Reichsoberhandelsgericht zum „Reichsgericht" erweitert. Es bildet seither nach Maßgabe des Gerichtsverfassungsgesetzes, der Zivilprozeßordnung und der Strafprozeßordnung[3] die oberste Instanz in zahlreichen Zivil- und Strafsachen — und zwar in der Hauptsache ohne Rücksicht darauf, ob diese in ihrem Rechtsgrunde auf Reichs- oder Landesrecht beruhen.[4]

Hierdurch hat das Reich auch an der dritten Funktion bedeutsamen Anteil, jedoch wurde das dieselbe ausübende höchste Organ nicht auf dem Wege des Verfassungsamendements, sondern des einfachen Reichsgesetzes (s. oben) eingesetzt.

Diese Anomalie ist aber zunächst bei der rein formalen Bedeutung, die wir (s. Text § 6) dem Gedanken der Gewaltenteilung als bloßem Einteilungsschema geben, in jeder Beziehung ohne Bedeutung. Ferner aber wäre dieselbe auch bei einer anderen Auffassung nur von Bedeutung für das Verhältnis zwischen dem Repräsentanten der gesetzgebenden und dem der richterlichen Funktion, niemals aber für das uns hier allein interessierende Verhältnis des höchsten Organs der letzteren Funktion zu dem der ausführenden; da es für dieses Verhältnis gänzlich gleichgültig ist, ob die Existenz und Befugnisse des richterlichen Organs auf Gesetz oder Verfassung beruhen.

Endlich ist, bis auf die rechtliche Fähigkeit der Legislative im Deutschen Reich, die höchste richterliche Behörde gänzlich abzuschaffen — was aber einer tatsächlichen Unmöglichkeit gleichkommt —, im übrigen die Stellung des obersten Bundesgerichtshofs im Reich nicht in größerer Abhängigkeit von

---

[1] Bundesgesetz v. 12. 6. 1869. Seit dem 2. 9. 1871 unter dem Namen „Reichsoberhandelsgericht". Betreffs der geschichtlichen Daten s. Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. 1 § 43 S. 214f.

[2] Amendement zu RV. Art. 4 Nr. 13 v. 20. 12. 1873.

[3] v. 27. 1., bezw. 30. 1., bezw. 1. 2. 1877 (mit vielen nachträglichen Änderungen); s. besonders GVG. §§ 12, 123, 125ff.; ferner Reichsgesetz vom 11. 4. 1877.

[4] Im Unterschied von dem Bundesgericht der Union, das nur in Rechtsfällen auf Grund der Bundesgesetzgebung kompetent ist; s. unten §§ 16, 17.

der Legislative und der Exekutive in bezug auf Kompetenz, Zahl der Richter usw., als in den Vereinigten Staaten das in seiner Existenz wenigstens auf der Verfassung beruhende Oberbundesgericht.[1])

Inwiefern eine Einwirkungsmöglichkeit auf das höchste richterliche Organ seitens der Exekutive — und etwa auch umgekehrt — im einzelnen besteht, wird im weiteren Verlauf dieser Untersuchung am entsprechenden Orte (§§ 16, 17) aufgezeigt. Hier war nur unter besonderem Hinweis auf die beiden ersteren oben angegebenen Gründe das im Text des § 6 allgemein Gesagte als für das Reichsgericht im besonderen zutreffend zu erhärten.

---

[1]) Diese verhältnismäßige Schwäche des richterlichen Organs den beiden anderen gegenüber in staatsrechtlicher Beziehung liegt in der Natur der Sache und bleibt sich wohl unter jeder Verfassung ziemlich gleich.
s. die Verweisungen oben in Anmerkung zum Text des § 6; s. ferner unten §§ 16, 17.

Robert Noske, Borna-Leipzig, Großbetrieb für Dissertationsdruck.

Lebenslauf.

Ich, Gallus Thomann, bin geboren am 6. August 1887 zu New York als Sohn des seit 1910 in Bensheim (Hessen) wohnhaften Schriftstellers Gallus Thomann und seiner Ehefrau Franciska Dorothea geb. Boellert.

In den Jahren 1896/97 besuchte ich die öffentliche Schule (Public School) zu Brooklyn (New York); 1897/98 die Sexta und Quinta des Friedrich-Wilhelms-Gymnasiums zu Kassel; 1898/99 die College Preparatory School Berkley. Ostern 1900 trat ich in die Quarta des humanistischen Gymnasiums zu Wiesbaden ein, woselbst ich Ostern 1907 die Reifeprüfung bestand.

Sommer 1907 reiste ich in den Vereinigten Staaten und Europa.

WS. 1907/08 und SS. 1908 studierte ich in München, WS. 1908/09 und SS. 1909 in Marburg, WS. 1909/10 und SS. 1910 in Bonn Rechtswissenschaft.

Die Jahre 1910/11 benutzte ich teils zur Anfertigung vorliegender Arbeit, teils zu Reisen sowie zu volkswirtschaftlichen und politischen Studien.
